

**UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA DE QUITO**  
**SEDE QUITO**  
**UNIDAD DE POSTGRADO**  
**MAESTRIA EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN**  
**FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO**  
**ENDÓGENO**

**Tesis previa la obtención del título de: MAGISTER EN**  
**DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN**  
**PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO**

**TEMA:**

**“El Programa de Intervención Territorial Integral – PITI DAYUMA como**  
**experiencia de Política Pública con aplicación en el nivel territorial – Período 2007 –**  
**2011.”**

**AUTORA:**

**MARTHA DEL CARMEN LANDÍVAR ANDRADE**

**TUTOR:**

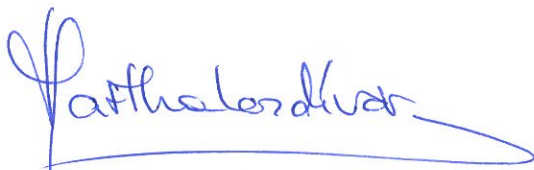
**LUIS ALBERTO HERRERA MONTERO**

**Quito, Septiembre de 2013**

DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD Y AUTORIZACIÓN DE USO DEL  
TRABAJO DE GRADO

Yo Martha del Carmen Landívar Andrade autorizo a la Universidad Politécnica Salesiana la publicación total o parcial de este trabajo de grado y su reproducción sin fines de lucro.

Además declaro que los conceptos y análisis desarrollados y las conclusiones del presente trabajo son de exclusiva responsabilidad de la autora.



Martha del Carmen Landívar Andrade

CC. 1707462691

## Contenido

DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD Y AUTORIZACIÓN DE USO DEL TRABAJO DE GRADO .....	2
INDICE DE GRÁFICOS .....	5
INDICE DE CUADROS .....	5
ABSTRACT .....	6
RESUMEN .....	6
INTRODUCCIÓN .....	7
CAPITULO I: .....	11
TEORÍAS DEL TERRITORIO, DEBATES DEL DESARROLLO Y POLÍTICAS PÚBLICAS ..	11
1.1 El Territorio como sujeto del Desarrollo .....	11
1.2 La configuración del territorio en el Ecuador .....	13
1.3 El Marco Institucional a partir de la Constitución del 2008 .....	21
1.4 El Debate del Desarrollo .....	28
1.5 Las Políticas Públicas y el Desarrollo .....	37
CAPÍTULO II: .....	43
ORIGEN DEL PROGRAMA DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL INTEGRAL – PITI Y DEL PITI EN LA LOCALIDAD DE DAYUMA .....	43
2.1 El programa de intervención territorial integral – PITI .....	46
2.2 Metodología de intervención del PITI: .....	49
2.3 Fases de la implementación de un PITI .....	54
Fase 1: Preparatoria: .....	54
Fase 2 -diagnóstico: .....	58
Fase 3 - de planificación .....	62
Fase 4 - de ejecución .....	63
Fase 5: de seguimiento y evaluación .....	64
2.4 Programa de intervención territorial integral - Dayuma: .....	66
2.5 Indicadores socio económicos del PITI Dayuma .....	71
2.6 Implementación del PITI Dayuma .....	72
CAPÍTULO III: .....	77
LOGROS Y LÍMITES DEL PROGRAMA DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL INTEGRAL PITI DAYUMA .....	77

3.1 Desde la visión de las autoridades locales.....	78
3.2 El PITI Dayuma desde la visión de las ciudadanas/ciudadanos.....	79
CAPÍTULO IV:.....	83
CONCLUSIONES .....	83
SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....	89
GLOSARIO: .....	90
BIBLIOGRAFÍA.....	90
ANEXO 1 .....	92
ANEXO 2.....	93
ENTREVISTAS A ACTORES:.....	93

## **INDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1: El Recorrido del Desarrollo	18
Gráfico 2: Variables del Territorio	23
Gráfico 3: Políticas Públicas para Garantizar derechos - PNVB	38
Gráfico 4: Socios del PITI	51
Gráfico 5: Fase Preparatoria del PITI	53
Gráfico 6: Diagnóstico	58
Gráfico 7: Planificación	62
Gráfico 8: Ejecución	63
Gráfico 9: Seguimiento y Evaluación	64

## **INDICE DE CUADROS**

Cuadro 1: Proyectos por Sector	45
--------------------------------	----

**“El Programa de Intervención Territorial Integral  
– PITI Dayuma como experiencia de Política Pública con aplicación en el nivel  
territorial– Período 2007 – 2011.”**

Martha Landívar Andrade

**ABSTRACT**

The thesis of "The Comprehensive Regional Intervention Program - **PITI Dayuma**", as a **public policy** experience with territorial level application, during the period of 2007 - 2011, makes a reflection about the program, under a conceptual look, as academic and public politic design and those politics promoted by the new regulatory government framework led by Rafael Correa Delgado President of Ecuador, in which the PITI runs the local public policies in the pursuit of equity territorial and contribution to the guarantee of rights

In this area there is a quick overview of the Ecuadorian Republic configuration path, which enable as to identify the context of emerging public policies adopted in the different periods the country, up to the present , that somehow realize progress and setbacks in equity and development.

A contribution to this goal was raised from the Territorial Comprehensive Intervention Program, implemented by Presidential Disposition in twenty locations prioritized, public policies implemented, program methodology, tools and equipment used, professional team involved in the process as well as the scope and limitations experienced in the implementation itself of its execution are described in the II and III Chapter

This reflection concludes the efficiency and relevance or not relevance of the **program** in Chapter IV, and how this territorial public policy exercise provides in the local area.

The reflection made is based on the experience, satisfaction of basic needs, local actors, coordination, and articulation of national and local policies, contribution to the guarantee of rights, implementation of management models, investment budget, planning, organization, and territorial equity.

**RESUMEN**

La Tesis de “El Programa de Intervención Territorial Integral – **PITI Dayuma** como experiencia de **Política Pública** con aplicación en el nivel territorial– Período 2007 – 2011” hace una reflexión sobre el Programa, bajo la mirada de una conceptualización académica de diseño y formulación de políticas públicas y de aquellas impulsadas desde el nuevo marco normativo vigente en el país en el gobierno del Economista Rafael Correa Delgado, Presidente de la República del Ecuador, a partir de las cuales el PITI ejecuta políticas públicas en lo local, en la búsqueda de la equidad territorial y contribución a la garantía de derechos.

En este ámbito se realiza una breve reseña del recorrido de la configuración de la República del Ecuador, que permita identificar el contexto del que surgen las políticas

públicas adoptadas en los distintos períodos el país, hasta el período actual, que de alguna manera dan cuenta de los avances y retrocesos en materia de equidad y desarrollo. Una de las contribuciones para este objetivo se planteó desde el Programa de Intervención Territorial Integral, ejecutado por Disposición Presidencial en veinte localidades priorizadas, del cual se describe en el Capítulo II y III las políticas públicas implementadas, metodología del programa, instrumentos utilizados y equipos territoriales involucrados en el proceso, así como los alcances y los límites experimentados en la implementación misma de su ejecución.

De esta reflexión se concluye en el Capítulo IV la eficiencia y pertinencia o no del **Programa**, y cómo este ejercicio de política pública territorializada aporta para la ejecución de política pública local a partir de la experiencia, para la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, articulación de actores, coordinación y articulación de políticas nacionales y locales, contribución a la garantía de derechos, implementación de modelos de gestión, inversión presupuestaria, organización de la planificación, así como al ordenamiento y equidad territorial.

## INTRODUCCIÓN

En el Ecuador el gobierno de la Revolución Ciudadana se encuentra inmerso en la puesta en práctica de la filosofía e ideología del cambio social en busca de transformar las profundas inequidades del territorio nacional, las cuales están recogidas en el Plan Nacional de Desarrollo y Plan Nacional del Buen Vivir, orientadores de las acciones para la satisfacción de las necesidades de las y los ciudadanos de la República del Ecuador y el desarrollo endógeno. Postulado que en el Ecuador, tiene ya un acumulado de conocimientos, experiencias, cuadros técnicos, recursos materiales y financieros, relaciones institucionales y reconocimiento público, que busca remover procesos de ingobernabilidad, inestabilidad política, la dinámica del sistema económico de acumulación de capital y construir nuevos marcos jurídicos a partir de la Constitución del 2008.

En este sentido se configura el Programa de Intervención Territorial Integral – PITI en el año 2007 por disposición presidencial. Surge como parte de las propuestas del Desarrollo Local que en su postulado reconfigura los territorios locales con procesos de reordenamientos territoriales integrales para redistribución de la riqueza, uso eficiente de recursos, impulsar procesos de inclusión, equidad y oportunidades, entre otros, para la satisfacción de demandas en beneficio de sus poblaciones.

El Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social crea con Acuerdo Ministerial No. 015 la Dirección de Gestión de proyectos PITI cuya misión es coordinar la ejecución de planes y proyectos del programa de intervención territorial de carácter integral, tendientes a “Mejorar las condiciones socio – económicas de un territorio específico mediante intervenciones integrales que promueven el desarrollo local a partir de las oportunidades, potencialidades y necesidades de los actores locales, articulando lo social con lo económico”.<sup>1</sup>

El Programa de Intervención Territorial Integral – PITI conjuga la coordinación de acciones interministeriales, determinadas por las demandas sociales de un territorio específico, de lo que se desprende la naturaleza y el sector de intervención, entre los que se encuentran los sectores de Educación, Salud, Inclusión Económica y Social, Obras Públicas, Desarrollo y Vivienda, Ambiente, Turismo y con menos énfasis el sector de la Producción.

Explicar:

La pregunta que guía esta investigación es la siguiente: en qué medida el Programa de Intervención Territorial Integral siendo de carácter nacional y universal, posibilitó una intervención integral y eficiente de la oferta pública – institucional, al igual que un mayor impacto político con la inversión social y la satisfacción de demandas sociales nacionales y locales, en el marco de la garantía de derechos.

En el caso específico del PITI Dayuma, las demandas sociales de la localidad, como en la gran mayoría de las localidades de la periferia, estaban excluidas de la acción del estado nacional, por lo tanto excluidas del diseño, formulación e implementación de las escasas políticas públicas puestas en marcha por los distintos gobiernos de turno de las últimas tres décadas, y que de manera paliativa fueron atendidas por el Municipio de Orellana así como por la entonces Junta Parroquial de Dayuma, con los recursos asignados por el gobierno nacional al gobierno provinciales, municipal y parroquial, administrados y distribuidos a por el Municipio y la Junta Parroquial de acuerdo a prioridades institucionales, más que las demandas ciudadanas.

---

<sup>1</sup> Acuerdo Ministerial 015. Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. 2007.



Bajo esta mirada, podría decirse que las políticas públicas tanto nacionales como locales, fueron débiles al no corresponder a necesidades expresadas por la colectividad, sino a demandas de grupos más específicos colocados en los centros nacionales, bajo diversos mecanismos de presión que colocaron tales demandas en las agendas gubernativas y por tanto reproduciendo prácticas anacrónicas de ejercicio político, políticas públicas y desarrollo en función de la garantía de derechos perseguida.

Un obstáculo adicional lo ha constituido la concepción teórica de la academia sobre la formulación y diseño de políticas públicas, que no recoge para su estructuración, las demandas que surgen desde la práctica y de las realidades cotidianas de las localidades / sectores, lo que en el caso de Dayuma ha generado impedimentos importantes al momento de articular las demandas sociales locales con las políticas públicas ofertadas por los ministerios sectoriales, con impactos negativos en los resultados que se esperan versus los recursos invertidos.

Es un objetivo de esta Tesis identificar el modelo teórico del Programa de Intervención Territorial Integral, en el ámbito de las políticas públicas como factor de acción política, para incrementar la capacidad de acción social, satisfacción de demandas y reconocimiento de derechos ciudadanos de los actores locales, a través de la identificación de las políticas públicas vigentes impulsadas e implementadas por el gobierno nacional actual, así como de la efectividad del PITI como instrumento para su implementación en el nivel territorial focalizado.

Para este efecto la metodología utilizada está planteada en un primer momento, la recolección y análisis de información primaria, mediante entrevistas a actores clave del gobierno local de Dayuma, instituciones estatales del nivel central, direcciones provinciales y beneficiarios del PITI Dayuma y aplicación de encuestas de actores clave, como beneficiarios del programa.

Un segundo momento con la recolección y análisis de información secundaria relacionada con políticas públicas de diversos autores, aquellas delineadas en la Constitución de la República del Ecuador, Leyes Orgánicas del Ecuador, Plan Nacional del Buen Vivir, Agendas Sectoriales de las instituciones involucradas en el PITI Dayuma, y material

bibliográfico generado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social del PITI Dayuma.

Y en un tercer momento, mediante la observación directa, que da cuenta del proceso vivido así como de los resultados obtenidos con la implementación del programa en la Parroquia. Recorrido que se prevé desarrollar en cuatro capítulos:

El capítulo I que realiza un recorrido por las teorías del desarrollo, el Estado y el territorio, como elementos de configuración de las Políticas Públicas; un segundo capítulo que recoge el origen del Programa de Intervención Territorial Integral, definiciones, alcances y metodologías, con implementación en la Parroquia Dayuma de la Provincia de Orellana, y un tercer capítulo que evalúa los logros y límites del programa en la aplicación de políticas públicas nacionales así como un instrumento de coordinación interinstitucional para su aplicación.

Finalmente, extendiendo mis agradecimientos al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, principal fuente secundaria de desarrollo del PITI desde la construcción de su enfoque conceptual hasta su implementación. A las Direcciones Provinciales desconcentradas de los Ministerios de Vivienda y Desarrollo Urbano, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Obras Públicas, Banco de Fomento, SENPLADES, Junta Parroquial de Dayuma, Universidades Politécnica Salesiana y Andina Simón Bolívar de Quito, por la provisión de bibliografía referidas al: Estado, territorio y políticas públicas.

Agradezco igualmente a las ciudadanas y ciudadanos que aportaron con las entrevistas y encuestas concedidas, a los docentes de la Universidad Politécnica Salesiana por el aporte de su conocimiento a la elaboración de la presente tesis y les eximo de toda responsabilidad por lo expresado en la presente tesis.

## **CAPITULO I:**

### **TEORÍAS DEL TERRITORIO, DEBATES DEL DESARROLLO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

#### **1.1 El Territorio<sup>2</sup> como sujeto del Desarrollo**

El territorio ha sido uno de los elementos constitutivos de las civilizaciones y del actual estado moderno, que ha establecido sus fronteras como soporte de una nación, y que ha implicado desde los inicios de la civilización tres procesos que han sido utilizados, ya sea de manera incipiente o técnica, mediante análisis previos del territorio, un proceso de planificación y una gestión territorial para los asentamientos humanos, en los cuales a través de la historia, se intenta construir la identidad y el destino de un país, con la aplicación de un determinado modelo de desarrollo y la consecuente variedad de políticas públicas relacionadas a los distintos modelos.

El territorio ha sido el escenario de diferentes estilos de Estado con distintas locuciones, como las del Estado Democrático de Derecho Social; el Estado de derecho – Estado social, Estado asistencial, de bienestar, neocapitalista; y Estados Socialistas, que han contado con una estructura territorial determinada, en concordancia con el uso y gestión del suelo requerido por sus poblaciones y formas organizativas, que en las distintas épocas tomaron diversas características. Con el surgimiento del Estado nacional surge también la conformación de las ciudades capitales como centros administrativos, políticos y sociales, relevantes (GÓMEZ, D., 2007: 34) que impactan en el desequilibrio territorial con respecto de los poblados del resto del territorio del Estado.

Más adelante, en el siglo XIX, la ordenación del territorio fue influida por el incremento poblacional y la revolución industrial, que impulsó la productividad y la demanda de bienes y servicios, que de manera paralela impulsan procesos de desarrollos en concordancia con tales demandas, como la construcción de carreteras, ferrocarriles, buques de vapor, entre otros, con lo que se inicia procesos de movilidad con una redistribución de la población en los distintos territorios con impacto en nuevas transformaciones en el ordenamiento territorial, el urbanismo y la necesidad de expedición de normativas

---

<sup>2</sup>La irreductible lógica territorial del desarrollo: (Sergio Boisier) 69-72)

municipales para la regulación de su crecimiento, sobre la base de un diagnóstico, planificación y gestión del territorio con mayor precisión.

El ordenamiento territorial surge entonces como una necesidad emergente de redistribución socio-económica de las grandes diferencias existentes entre el campo y la ciudad, que viabilice su equidad. Sin embargo, la solución fueron procesos de descentralización bajo objetivos industriales y espaciales económicos, con lo que pretendió reducir tales contrastes campo-ciudad y los contrastes regionales industriales – agrícolas (Ibid: 37), que fomentó las repoblaciones y colonizaciones en los espacios rurales y agrícolas, procesos que con los planes de estabilización y liberalización del período 1959-62 quedaron atrás, y que generó más bien migraciones a las ciudades y abandono de las zonas rurales.

Actualmente las propuestas para el modelo territorial y hacia el futuro, está orientado hacia la organización territorial mediante planes integrales, planes sectoriales, planes de ordenamiento del medio natural, sobre la que se reconoce limitaciones en cuanto a procesos de concentración administrativa en el nivel central gubernamental en detrimento de las propias demandas y especificidades locales. Esta estrategia que se perfecciona hacia el futuro, con el intento de impulsar un desarrollo sostenible policéntrico, de transformación en las relaciones campo – ciudad, mediante la cohesión socio económica y adecuado manejo de la naturaleza y el patrimonio cultural, que construya territorios competitivos equilibrados(Ibid: 41).

En un modelo territorial se consideran cuatro elementos definitorios para la aplicación de un sistema territorial, que es el uso del suelo, los sistemas de asentamientos poblacionales, sus canales de relación y elementos que fueron significativos en esta dinámica, y es la actividad humana sobre el territorio el que define su carácter estructural, atravesados además por todo un sistema de interrelaciones de los distintos sectores como son los agentes socio económicos, instituciones públicas, relaciones políticas, en una constante dialéctica y conflicto entre todos elementos, las personas y estos otros agentes inmersos en la dinámica, que en el análisis de su evolución tendencial fueron resueltos desde la iniciativa privada y por tanto sin visión hacia intereses colectivos y del bien común, evidenciando un estilo de planificación de corto plazo, con procesos insostenibles en el tiempo.

Es en el espacio territorial donde se configura el estilo de desarrollo que se prevé impulsar un estado nacional y el impacto de este modelo de desarrollo en la expresión de la reconfiguración del mismo, que pone en marcha la planificación territorial y sus contenidos, para lograr la estrategia de desarrollo determinada, tomadas por un sistema político de gobierno, con legislaciones específicas y agendas sectoriales concordantes con la nueva política de ordenamiento territorial, inherentes al ejercicio de las administraciones públicas vigentes.

## **1.2 La configuración del territorio en el Ecuador**

En el caso de la República del Ecuador, en su tránsito de Colonia española a República independiente, el territorio nacional estaba caracterizado por un espacio de gran diversidad político - administrativa, cultural, étnica, de intereses regionales, cosmovisiones, como brevemente describiré a continuación, que es importante recoger y resaltar para una mejor comprensión de la construcción del Estado nacional y la formulación de las políticas públicas en el país.

El territorio ecuatoriano estaba configurado en tres principales regiones: Sierra Norte, Costa y Sierra Sur. La Amazonía aunque era otra de las regiones del país, estuvo excluida de la construcción territorial desde la concepción del estado, y más bien tuvo una presencia de carácter marginal, sin relevancia, en el país. La Región sierra norte estaba integrada por 12 cantones y 158 parroquias, con Quito como la capital y centro administrativo, económico y político. La región centro norte estaba caracterizada por tener una población en su mayoría indígena y dominada por el sistema de hacienda.

La región de la sierra sur estaba conformada por dos provincias: Cuenca y Loja; y, por seis cantones: Cañar, Gualaceo, Girón, Zaruma, Cariamanga y Catacocha, y 56 parroquias. En esta región la población tiene un porcentaje elevado de mestizos con reducida presencia indígena, cuya población estaba marginada a los espacios rurales.

Por su parte la Región costa, estaba integrada por las provincias de Guayaquil y Manabí; siete cantones: Daule, Babahoyo, Baba, Punta de Santa Elena, Jipijapa, Machala, y Montecristi; y, 32 parroquias. Esta región estuvo caracterizada por plantaciones latifundistas y es donde se inició la exportación al mercado mundial de materia prima, cuya

forma de producción fue en desmedro de la producción obrajera de la sierra, que producía productos procesados. Alrededor de este modelo económico se constituyó una clase dominante del espacio, que eran los dueños de las plantaciones que negociaban con las otras dos regiones.

Y finalmente, la región Amazónica compuesta por dos cantones: Macas y Quijos, que como se mencionó anteriormente, fue un territorio marginado, con muy poco interés desde la república por integrarla. Este dato es importante para efectos de evidenciar, que la región al no ser integrada por el Estado, fue sujeta de políticas públicas marginales para su desarrollo, desde los diversos modelos aplicados sin haber contado con rol articulador del estado.

Un elemento importante de la mega diversidad del país lo constituye el medio ambiente, que define diferencias importantes a partir de la presencia de varios factores que dibujan espacios geográficos de gran diversidad en un pequeño territorio, como la presencia de la Cordillera de los Andes, las selvas tropicales húmedas de la Amazonía y del Chocó en el noroccidente, las corrientes cálida del Niño y la corriente fría de Humbolt, los vientos alisios del pacífico y la Amazonía que determinan características climáticas, así como las cuencas hidrográficas como medios de conectividad de las sociedades y desarrollo de nichos ecológicos.

Desde entonces el país fue un espacio pluricultural, con la presencia de diversidad de culturas y sistemas económicos<sup>3</sup>, diversidad que en la nueva república pone de manifiesto la problemática que se visibiliza en la Colonia, sobre la multiplicidad de opiniones y creencias políticas entre blancos, mestizos, indios y afro ecuatorianos expresadas en el ámbito territorial y entre las élites locales que evidenciaron los intereses regionales, su cosmovisión y el grado de influencia del pensamiento tradicional. Discusiones centradas en el tipo de estado federal o unitario, grado de centralismo o descentralismo del régimen administrativo, que respetando las temporalidades, aún no han sido superadas en su totalidad.

---

<sup>3</sup> El sistema basado en archipiélagos verticales, sistemas económicos microverticales y comerciales, y los sistemas comerciales en la costa norandina. Las sociedades tribales de la amazonía con diferentes sistemas de acceso a los recursos, caracterizados principalmente por su establecimiento en las orillas de los ríos como medio de movilización, y la autarquía.

La sierra centro norte tenía una clase dominante principalmente latifundista, con intereses económicos comunes, ideologías similares y que compartían relaciones familiares. Mantenían ciertas diferencias con las élites pueblerinas, que jugaron un rol importante en la construcción del estado y su negociación con el gobierno central, sin embargo compartía con él un mismo sentir religioso que les permitió mantener el control político. En esta región hubo factores relevantes que marcaron la concepción ideológica para la construcción “integrada” de la nación, por un lado la discriminación étnica de las élites de blancos criollos hacia los mestizos, indios y afro ecuatorianos, y por otro lado, que no tenían capacidad de integración en términos económicos.

En la sierra centro sur, aunque las élites tenían preponderancia local, no era una élite regional consolidada, por la debilidad del sistema de hacienda para articular al espacio territorial, que fue asumido por la iglesia en términos ideológicos. En la costa, especialmente en Guayaquil el sector comercial, dedicados a la producción y exportación de cacao, cascarilla, tabaco, y textiles de Quito, aprovechando las políticas de liberalización del comercio, expansión de los cultivos de exportación y bajos aranceles.

Sin embargo, en medio de estas diferencias Ramón y Torres(2004: 38) señalan elementos de unidad, como la construcción de alianzas, estructuración de redes, uso de recursos naturales (cuencas), relaciones de parentesco, intercambio de hijos, como vías de acuerdos y consensos, que no generó condiciones para imponer una hegemonía. El sincretismo religioso integró ambas cosmovisiones, española e indígena, que abrió espacios de encuentro entre los grupos étnicos y de clases, siendo la religiosidad un factor de unidad más amplio.

En este escenario, en 1830 se inicia la configuración del Ecuador como república, mediada por una revolución independentista anticolonial; los criollos impulsan el nuevo orden social desde una perspectiva homogeneizadora, estrategia ya utilizada por los españoles en el período colonial, como forma de integración nacional, que se pretende como lo hemos visto antes, en un territorio megadiverso, pluricultural, clasista, de diversidad cultural y política, que históricamente ha caracterizado al país, y en cuya realidad territorial se ha intentado desarrollar los distintos proyectos políticos de los gobiernos y modelos de

desarrollo de turno. Torres y Ramón (44: 2004) señalan 3 períodos relevantes en la construcción de este nuevo orden.

El primero que basó su construcción desde un orden político jurídico que organizó la separación de los poderes estatales, el régimen presidencialista, el sufragio popular, y garantías civiles, entre las más relevantes; en el segundo período basado en un orden económico social, que se expresó en reformas importantes como la emancipación de los esclavos, abolición del tributo de indios, procesos de igualdad con el fomento de la educación básica, y el libre comercio como inclusión económica de las clases populares. Y un tercer período bajo el ideal ético-religioso impulsado por García Moreno, que pretendía la construcción de la legitimidad de las instituciones y de la identidad colectiva señalada por los autores (Ibid) desde la fe y la ley religiosa católica.

En los tres períodos se busca sostener la república bajo el mito de ser el mecanismo articulador de la patria dividida, cuyas diferencias y diversidad no se consideraban como positivas, sino como obstáculos para su construcción. República que otorgaba potencialidad a las élites criollas para la construcción del país, y excluyó de tal construcción a indios y clases subalternas, consideradas inferiores y por lo tanto desvalorizadas.

La construcción de la república tuvo una división administrativa por Departamentos, Provincias y Cantones, según la Ley de División Territorial de la República de Colombia (1824) y tres actores principales: el poder central conformado por el gobierno central y su aparato burocrático, los poderes regionales integrados por las élites socio - económicas y políticas de Quito, Guayaquil y Cuenca; y los poderes locales constituidos por las ciudades intermedias y las cabeceras cantonales y parroquiales, que controlaban espacios de dominación más reducidos que los poderes regionales. Adicionalmente se implementó gobernaciones en el nivel cantonal y los tenientes políticos en el nivel parroquial, como figura administrativa de función local.

En el período de 1845 – 1861, el fomento de un desarrollo económico impulsó medidas como la emancipación de los esclavos, la abolición del tributo de indios, el fomento de la educación básica, promoción del libre comercio, y desde el debate político se abordó el reforzamiento de las provincias, incremento de la autonomía para los regímenes



seccionales y de la participación local. Sin embargo, la República mantenía a partir de la constitución de 1843 ambigüedad en los procesos de centralización y descentralización que generó la conformación de cuatro gobiernos federales entonces, y que en 1861 nombró gobernadores provinciales mediante voto ciudadano, y dictó la primera Ley de Régimen Municipal.

Esta innovación para la construcción de la república fue modificada en el período garciano (1861-1875), que impulsaba la construcción de la república católica (64) que promovió para el unitarismo, la adscripción de las provincias al ejecutivo, restricciones a la autonomía municipal con la consecuente desaparición de los municipios provinciales y parroquias, y entra a disputar los rendimientos del impuesto del trabajo subsidiario.

En los gobiernos progresistas (1875-1895) se impulsó la unidad nacional con la implementación de acciones concretas, con programas de crédito, educación, vías, navegación fluvial e inmigración extranjera (67), acompañado de la creación de institucionalidad estatal y expedición de leyes, entre ellas la ley de división territorial. A estos gobiernos sin embargo, según los autores Ramón y Torres (Ibid: 2007) hacía falta politizar la relación entre el Estado y el pueblo, cualidad que se le asigna a Alfaro.

En términos generales, la construcción del estado fue realizada desde arriba, en el esfuerzo del estado central de configurarse como poder central frente a los poderes locales de fuerte dominación local y regional (77) y en cuyo recorrido se implementó diferenciadamente los distintos modelos de desarrollo en el Ecuador.

El período de 1895 – 1925 estuvo marcado por el segundo boom cacaotero en el país y la revolución industrial europea (finales del siglo XIX). Ambos procesos que impulsaron la exportación e importación de materias primas y productos manufacturados, favorecido por el modelo de desarrollo de libre comercio, sostenido por el discurso liberal. Este modelo inició la dependencia del país bajo condiciones desfavorables extrajeras de exportación – importaciones, que mantuvo el modelo productivo de exportación en la costa y el sistema de hacienda en la sierra, sin que éstos logren articularse en estas coyunturas, con impacto en el crecimiento de cada región. Dio inicio además a la división del trabajo.

A partir de 1914 con la primera guerra mundial y la sustitución de importaciones, se modifica la producción en la sierra que diversifica su acción en la tierra, la industria y la banca, acompañada de una nueva oligarquía en la región, y en la costa una naciente, pero incipiente agroindustria con la configuración de élites poco identificadas con lo nacional.

Las políticas nacionales impulsadas en este período y modelo de desarrollo, tuvo un significativo impacto en la iglesia, con políticas orientadas a la institución de la educación laica, la separación de la iglesia del Estado, reforma de las rentas eclesiásticas, promulgación de la ley de matrimonio civil, ley de Manos Muertas y supresión del cobro de diezmos, primicias, eliminación del pago de trabajo subsidiario, y políticas en el orden intercultural, impulsadas por González Suárez referidas a la proclamación del mestizaje para la conciliación racial (84).

En obras de infraestructura se concentró esfuerzos principalmente en la construcción del ferrocarril, y en servicios, la implementación del telégrafo y teléfono que unió a varias de las ciudades más grandes del país y una importante porción de la población nacional (86); integró el mercado nacional.

Los poderes locales retomaron su poder sobre el Estado central a través de varios mecanismos de descentralización, manejo autónomos de ciertas fracciones del presupuesto mediante redes clientelares, y los intereses de clase de los liberalistas, que en su conjunto configuró un estado nacional representativo de intereses regionales y locales.

En el período de 1925 a 1960, en el ámbito social el gobierno nacional, con la presidencia de Isidro Ayora, impulsó programas sociales de asistencia pública y protección social (sanidad, jubilación, montepío civil, reglamentación de la jornada de trabajo, descanso semanal, trabajo de mujeres y menores, protección de la maternidad). En el ámbito económico se trató de un período de bonanza bananera que mantuvo e incluso incrementó la dependencia del país al exterior, impulsó un modelo de desarrollo agropecuario, transformó la configuración de la hacienda serrana, en el que las regiones y localidades, al igual que en el período anterior mantienen su poder sobre el Estado central.

A partir de 1960 el Estado retoma el control de los poderes locales que se habían fortalecido con el boom cacaotero, bananero y la puesta en marcha del ferrocarril, con el

modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y una serie de reformas de modernización del Estado, centralización de la recaudación e inversión de la renta pública (96) y ordenamiento del sistema financiero nacional. En este período se estructuró una nueva frontera clasista que impactó en la tradicional oposición de blancomestizos – indios; y, de oligarquía – pueblo, en cuya relación tiene que ver el crecimiento de los actores en la costa y en las ciudades. En este proceso las élites de la época plantean las identidades locales desde una visión paternalista y un Estado paternalista.

Un factor importante señalado por Ramón y Torres (99) fue el surgimiento de movimientos políticos antioligárquicos y de instituciones nacionales de orden planificador, que pretendían minar el control regional sobre sus jurisdicciones. En este período se implementa el primer censo nacional en 1950, la creación de la Junta de Planificación y coordinación Económica y el censo agropecuario en 1954. Instituciones que progresivamente se convirtieron en espacios clientelares con el control de las élites regionales de sus poblaciones.

En la construcción del estado nacional ecuatoriano la tendencia centralista y de descentralización con fines de la de configurar un estado unitario llevó a distintas constituciones mediante las que se creó las Provincias en 1835 con la eliminación de los departamentos, en 1843, la eliminación de los Municipios y la creación por parte del ejecutivo de consejos ciudadanos para apoyo a los Gobernadores, en el período 1845-1861 el fortalecimiento de de las provincias con tendencia federalista, incremento de la autonomía de los gobiernos seccionales, y “ampliación de la participación local” (LARREA, A., 2011: 94); en 1859 se crean cuatro gobiernos federales, y con la nueva constitución de 1861, los gobernadores son elegidos por voto popular, se impulsa el fortalecimiento de los regímenes seccionales y se promulga la primera Ley de régimen Municipal con autonomía (Ibid).

En el período 1861-1875 la tendencia fue más bien hacia el centralismo, en el que las provincias pasan a ser adscritas al Ejecutivo, limitaciones a la autonomía municipal, y la supresión de los municipios provinciales y parroquiales; y en la constitución de 1906 las municipalidades adquieren y se fortalece su autonomía con dependencia a las leyes nacionales.

En 1924 con la Revolución Juliana, el estado central moderniza la gestión pública de cara a la expansión del capital en el país, asume lo que conocemos como competencias exclusivas, con lo que centraliza las rentas públicas, el presupuesto del estado, el control y la organización aduanera, acompañado de la creación institucional para responder a estas exigencias, como el Banco Central, de Fomento, Procuraduría General de la Nación, entre otras instituciones (Ibid: 95 que cita a OJEDA, 2000:5-7; Hernández, s/f:I), en 1933 se impulsa el “Plan de Estrada” una iniciativa de planificación enfocada más bien en la organización económica del Ecuador y en 1935 el consejo de Economía (Ibid, que cita a SENPLADES, 2009ª:57).

En 1938 se aprueba el Código del Trabajo y en 1945 una nueva constitución que reconoce a los Consejos Cantonales y Provinciales, a los que se otorga autonomía y elección popular de sus autoridades locales. A partir de 1954 con el boom bananero se inician los primeros debates del desarrollo del país, con varias iniciativas en distintas provincias para orientar ese progreso, como en Azuay el CREA, en Manabí la Corporación Reguladora del manejo Hídrico, y los programas de Desarrollo Rural Integral de la nueva ley del Régimen Municipal emitida en 1962 (Ibid: 96).

En 1962 se plantea a través de JUNAPLA (que en 1978 se transformó en el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), la regionalización desde el punto de vista económico, en 1970-1973 el Plan de Desarrollo reduce las primeras 12 regiones económicas creadas en 1962 a 5 regiones, y en 1978 el Plan Integral de Transformación y Desarrollo determina 8 regiones. Es en este mismo período que el Ecuador entra en el modelo de sustitución de Importaciones, proceso sostenido básicamente por la extracción petrolera en la que el estado asume el un rol interventor en la economía del país, limitando la autonomía y poderes locales.

En los años 80 se impulsan en el país las políticas neoliberales con lo que se produce la reducción del estado y se fortalece el desarrollo local, con lo cual adquiere relevancia en los años 90 la descentralización con énfasis en procesos de privatización y modernización, con lo que se crea el Consejo Nacional de Modernización CONAM en 1993 y en 1997 se expide la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación social. La constitución de 1998 transforma al CONADE en la Oficina de Planificación (ODEPLAN), la planificación pasa a ser provincial y municipal -período en el que toma relevancia la

participación de la cooperación internacional en el desarrollo local- y en el 2001 el gobierno del Presidente de la República Gustavo Noboa plantea el Plan Nacional de Descentralización, que no llega a concretarse (Ibid: 100).

Este modelo de descentralización no estuvo acompañado por mecanismos prácticos de descentralización, más bien profundizó la reducción del estado, el fortalecimiento de los grandes municipios, y las inequidades territoriales para aquellos municipios más pequeños; generó además superposición de funciones, debido a un proceso con poca claridad sobre el ejercicio y coordinación de las competencias definidas, transferidas y/o ejercidas, con implicaciones en las aspiraciones para el desarrollo local, que continuó siendo suplido por el estado nacional.

El debate actual sobre la descentralización hace referencia a tres posiciones a saber: aquella que sirve como medio para la gobernabilidad; la que se plantea desde la visión neoliberal; y, la de visiones alternativas (Ibid: 102. Que cita a Virgilio Hernández – HCPC, 2011:12-14), todas éstas que en función de los modelos de desarrollo propuestos, adquieren mayor o menor fuerza para la organización estructural y territorial del país, y consecuentemente a planes, programas y políticas de planificación previstas.

En el caso del Ecuador el actual proceso de descentralización apunta hacia una visión alternativa que viabilice la deconstrucción del modelo de acumulación vigente, para aportar a la construcción de un desarrollo territorial de carácter endógeno, interregional, que contribuya a la reducción de las inequidades territoriales, sociales, económicas y a una mejor distribución de la riqueza en el marco de un horizonte político para la garantía de derechos y calidad de vida concebidos a través de la propuesta del Buen Vivir de las ecuatorianas y ecuatorianos.

### **1.3 El Marco Institucional a partir de la Constitución del 2008**

La Constitución del 2008 es un intento adicional de la República del Ecuador para la construcción del Estado unitario en la diversidad, que aunque plantea ciertas estrategias como lo mencionado anteriormente, de carácter endógeno, su enfoque coloca énfasis en incidir en el cambio del modelo de acumulación capitalista, distribución y redistribución de la riqueza, disminuir asimetrías territoriales, etc., que podría considerarse como un modelo

creado para dar respuesta o defenderse del contexto de acumulación de capital de un mundo globalizado externo. Pero que no logra aún una construcción de un nuevo orden socio político interno cohesionado que integre la diversidad que nos caracteriza. No obstante, la estrategia podría impulsar procesos integradores desconocidos todavía en cuanto a sus impactos territoriales e interregionales, en la medida progresiva de su implementación.

La constitución de la república del Ecuador estableció cambios significativos en la reforma del estado, que surge a partir de un cambio en el modelo de acumulación hacia un modelo de distribución y redistribución de la riqueza en el marco del Buen Vivir, y de un enfoque, del derecho al enfoque de derechos, para un equitativo acceso a los recursos (agua, alimentación -soberanía alimentaria-; a las oportunidades (trabajo, educación, comunicación, ciencia, cultura y tecnología e información veraz), de calidad de vida (ambiente sano, hábitat y vivienda, salud, seguridad social); con énfasis en atención de personas y grupos de atención prioritaria, destacándose en la reforma constitucional, el reconocimiento de derechos de la naturaleza. Incorporan adicionalmente, por un lado una nueva forma de organización del poder, a través de la participación ciudadana, tanto en el nivel nacional como en el nivel territorial, donde se institucionaliza como una nueva función de los gobiernos autónomos descentralizados; y la función Electoral, y la de Transparencia y Control Social.

La constitución establece una nueva organización del territorio, en Regiones, Provincias, Cantones, Parroquias, Regímenes Especiales (circunscripciones territoriales), Distritos metropolitanos, autónomos, formas de mancomunamiento y regiones autónomas (correspondiente a los gobiernos provinciales). Crea los gobiernos autónomos descentralizados (consejos provinciales, cantonales y parroquiales), cuyo régimen está regido por el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, del que hablaremos más adelante.

Establece un régimen de competencias: exclusivas a cada nivel de gobierno, y concurrentes para la complementariedad en el desarrollo, para lo cual se crea un sistema nacional de competencias y su institucionalidad para su funcionamiento. Implementa el Régimen de Desarrollo, sostenido en la planificación nacional que prevé propiciar la "...equidad social

y territorial, promoverá la concertación, será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.” (Constitución de la República del Ecuador. Art. 275).

Reconoce la soberanía alimentaria, la soberanía económica que introduce en el sistema económico, las formas de organización económica popular y solidaria, a la que se le otorga organicidad e institucionalidad para su impulso y desarrollo. Y finalmente sujeta el presupuesto general del Estado al Plan Nacional de Desarrollo, más adelante el Plan Nacional del Buen Vivir, y en el nivel territorial, a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales.

El Plan Nacional del Buen Vivir traza los lineamientos y las orientaciones que marcarán su acción, a través de cinco revoluciones: la constitucional y democrática, la ética, económica, productiva y agraria, la revolución social y aquella por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana, con rupturas conceptuales respecto del concepto de desarrollo bajo el sistema neoliberal, que requieren de procesos nuevos e innovaciones en el campo de la técnica, las metodologías y las estructuras políticas, para la transformación del Estado y de su qué hacer en la gestión de lo público y formas de relacionamiento interinstitucional y con la sociedad civil.

En esta empresa, fue elaborado el Plan Nacional del Buen Vivir, de manera participativa, que estableció doce estrategias para la primera fase de transformación (2009-2013), y doce objetivos nacionales (2007-2010), a partir de los cuales se formularían las políticas a seguir, la metas nacionales, la puesta en marcha de programas, creación de una institucionalidad adecuada, basado en un enfoque de derechos, transversalizados por los ejes de sostenibilidad y ambiente, así como de equidad de género, generacional, intercultural y territorial. El Plan determina, adicionalmente, proyectos estratégicos territoriales y acompaña la planificación con un plan de inversiones plurianual.

Es el punto de partida para el proceso ordenado de “...descentralización y desconcentración del poder para la construcción del Estado plurinacional e intercultural”, (Ibid: 9); para la construcción de planes de vida de pueblos y nacionalidades; el plan de circunscripción territorial de la Amazonía; y, de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.

El Plan Nacional para el Buen Vivir plantea la planificación por objetivos lo que determina la construcción de políticas públicas integrales, con implicaciones en el rol articulador de lo sectorial hacia este fin, que dio origen a las agendas sectoriales elaboradas igualmente por los gabinetes sectoriales creados para estos resultados. A esta propuesta se incorpora la estrategia territorial nacional para el ordenamiento territorial e identificación de proyectos estratégicos territoriales, recogidos de las agendas zonales, y de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, instrumentos adicionales implementados para la planificación territorial.

Un elemento importante del PNBV es la participación ciudadana, considerada ya en la constitución de la república del Ecuador como un derecho, que otorga a las políticas públicas locales y nacionales, mayor legitimidad y eficiencia, a partir de la identificación de la demanda de necesidades por parte de la ciudadanía así como de la priorización de su ejecución a través de proyectos y programas. La participación de la ciudadanía como factor de corresponsabilidad en las decisiones para la gestión de lo público, se constituye adicionalmente en un elemento significativo para la profundización de la democracia y empoderamiento ciudadano.

La creación de instancias participativas como las veedurías ciudadanas en todo el ciclo de la política pública, también forman parte del proceso planificador para la vigilancia de su ejecución, evaluación y propuestas de modificación que orienten los ajustes necesarios para la garantía de derechos<sup>4</sup>.

---

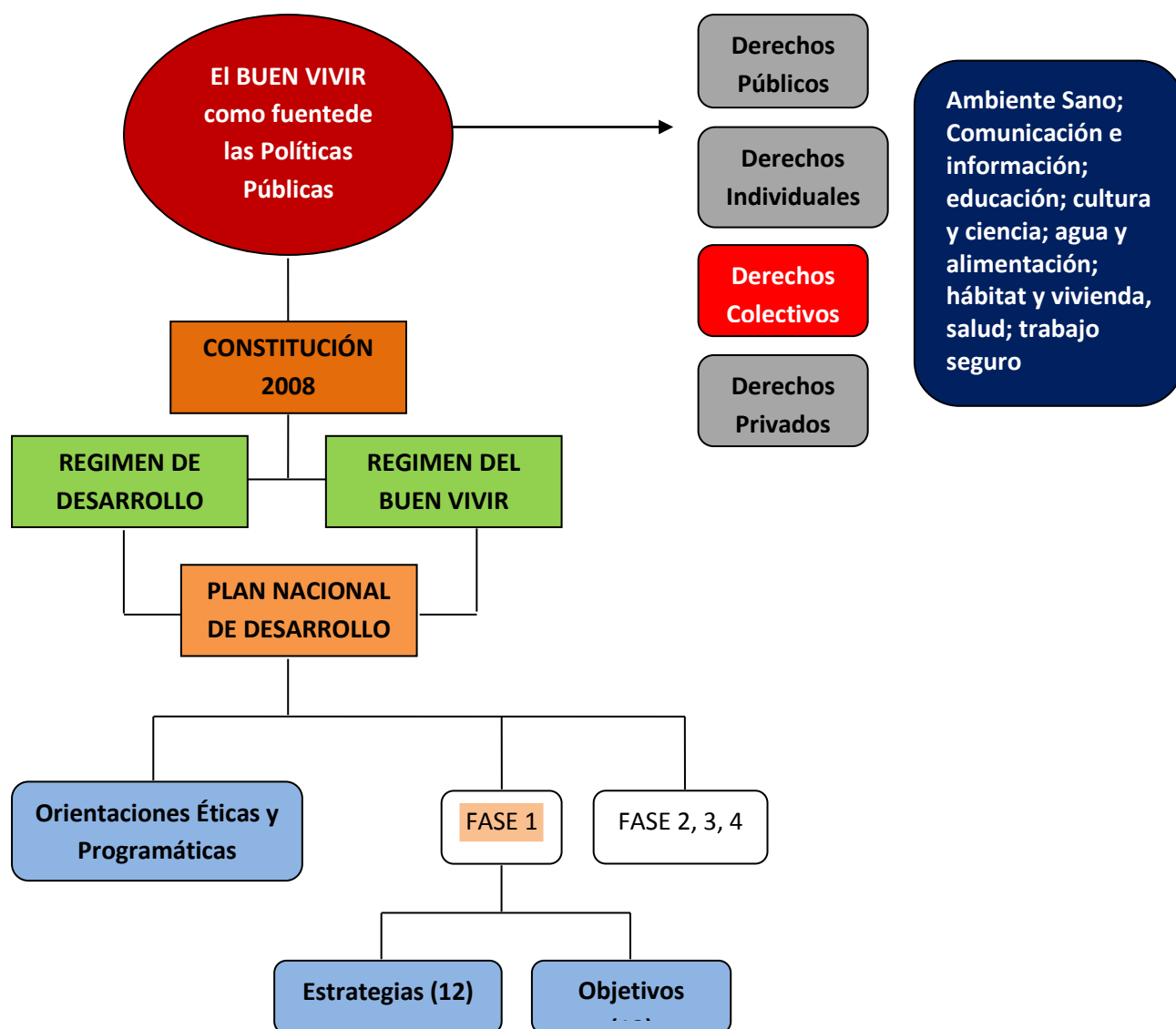
<sup>4</sup>Tipos de derechos:*Derechos de protección*: Los que exigen protección como los derechos de igualdad que requieren garantías. Ejemplo el derecho a la vida; *Derechos de libertad*: Pone límites a la libertad del individuo para impedir intromisiones en más allá de las fronteras establecidas en la Constitución: Ejemplo: el derecho a la intimidad; *Derechos de prestación*: Son los que debe otorgar el Estado para llevar a cabo una acción que haga efectivo los derechos. Ejemplo: Dotación de centros educativos para garantizar la educación; *Derechos personales*: El individuo exige al Estado sus derechos como ciudadano transformándolos en derechos civiles; y *Derechos Políticos*: Cuando el individuo es partícipe de las decisiones del Estado. Ejemplo la Participación Ciudadana y el Voto.

En cuanto a *Garantías*: como norma que establece procedimientos para que un derecho se cumpla. Por ejemplo el derecho a la libertad o la vida establece procedimientos para hacer respetar esos derechos, en este caso la garantía sería que si no se respetan estos derechos se puede exigir su cumplimiento a través de las acciones que constan en la constitución.



Plantea orientaciones ético-sociales, ético-políticas y programáticas para la transformación positiva de la vida social de las y los ecuatorianas/os, en cuanto a su igualdad social y material, goce de libertades democráticas, reconocimiento de la diversidad cultural, redistribución de la riqueza, y la construcción de un Estado intercultural y plurinacional, que rompa con la idea de un determinismo histórico de imposibilidades. Transformaciones que prevén ser gestionadas a través de doce estrategias doce estrategias para el período 2009-2013 como la primera de cuatro fases para el desarrollo endógeno (PNVB, 2009: 59) y doce objetivos nacionales.

GRAFICO No. 3  
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GARANTIZAR DERECHOS - PNVB<sup>5</sup>



Fuente: PNBV  
Autora.

<sup>5</sup> Poner nombre del libro.

Con miras a generar el desarrollo territorial, se pone en marcha la aplicación del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización, que ratifica la organización territorial expresada en la Constitución de la República y determina las directrices que regirán la forma de gestión pública y territorial de los gobiernos autónomos descentralizados en sus distintos niveles de gobierno, regímenes especiales, y circunscripciones territoriales, cada uno de ellos en el marco de sus competencias, y sujetos a principios generales de unidad, solidaridad, coordinación, corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, equidad territorial, participación ciudadana y sustentabilidad del desarrollo, con miras a alcanzar un desarrollo equitativo garantía de derechos de sus poblaciones.

Ratifica la autonomía política, administrativa y financiera de los GADs en todos los niveles de gobierno, establece un sistema de competencias exclusivas a cada nivel, mediante un proceso de descentralización y transferencia progresiva de las competencias, que irán acompañadas de recursos financieros, humanos, tecnológicos y materiales, e incorpora tres funciones para el ejercicio de los GADs: función legislativa, normativa y de fiscalización; función ejecutiva y de administración; y, función de participación ciudadana y control social, cuya nueva estructura plantea innovaciones en la institucionalidad para un adecuado proceso de gestión en lo local.

Establece sectores privativos, estratégicos y comunes, de acuerdo a los cuales se determinan las competencias. En el caso de sectores privativos, éstos son de exclusividad del gobierno central y no son descentralizables; los sectores estratégicos que pertenecen al Estado, en sus distintos niveles de gobierno sobre los cuales mantiene todas las facultades y competencias; y los demás sectores, llamados sectores comunes, en que el Estado determinará el nivel de descentralización, según su naturaleza y principios de subsidiariedad.

En cuanto a las competencias, el COOTAD determina que éstas son exclusivas para cada nivel de gobierno, y concurrentes, aquellas que pertenecen a varios niveles de gobierno y ameritan gestionarse en el mismo sentido, para lo cual define facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión para su ejercicio. Competencias adicionales,

relacionadas con aquellas que son comunes y competencias residuales las que no están contempladas en la Constitución ni la ley, pero que en ambos casos, serán transferidas de manera progresiva por el Consejo Nacional de Competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.

El código norma adicionalmente, la delegación de competencias a otro nivel de gobierno y el mancomunamiento y consorcios, como forma de mejorar su gestión. Establece para el ejercicio de las competencias, el fortalecimiento institucional de los GADs, y determina la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial orientados hacia la equidad interterritorial.

El presupuesto deberá ser elaborado de acuerdo planificación de cada nivel de gobierno y la planificación nacional, e integrar la participación de la ciudadanía, que como nueva función de los GADs, tendría de acuerdo al código, un rol protagónico en la priorización del gasto, aprobación del anteproyecto del presupuesto, y en general ser parte de la toma de decisiones para la planificación, gestión y control de la institucionalidad y asuntos de interés público, en un constante proceso de construcción del poder ciudadano.

La conformación de un sistema de participación ciudadana se incorpora principalmente para fortalecer la democracia directa y la democracia local, a través de promover espacios para la participación ciudadana, instrumentos y mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social colectiva e individual. Incluye procesos de consulta pre - legislativa a fin de garantizar la concertación con respecto de una resolución u ordenanza que tenga afecten derechos colectivos.

Todas estas reformas ponen en marcha un modelo de desarrollo para el Buen Vivir, que intenta establecer nuevas bases estructurales, como pilares sobre los que levantar y expandir la propuesta política del gobierno de la revolución ciudadana, que se inserta en la pluralidad y la conflictividad de los distintos modelos de desarrollo, propuestas de políticas públicas, de planificación orientadoras y procesos de articulación, y sus dificultades, características que adquieren mayor comprensión en la experiencia de implementación del Programa de Intervención Territorial Integral.

## **1.4 El Debate del Desarrollo**

En el análisis del territorio, en las últimas décadas el desarrollo ha tenido una entrada desde la teoría de los polos de crecimiento, planteada por François Perroux, en la que el crecimiento no ha ocurrido igual ni en forma simultánea en todo el territorio nacional a la vez, si no en determinados puntos, o polos de crecimiento con distintas variables y grados de intensidad, por lo que el crecimiento económico se presenta, igualmente, de manera diversificada en lo local, tanto en los canales de su distribución como por los distintos efectos en la economía local, que se expresan en cada caso, y que determina "...la dinámica territorial del desarrollo" (Bosier, 1998: 69), y que según Muller corresponde a la lógica de las sociedades primitivas o feudales, que ha sido regulado por una lógica horizontal.

Vásquez Barquero (1999) amplía el concepto al señalar que el desarrollo marcado por el crecimiento económico, tiene otros elementos que le han sido característicos, como los procesos de concentración y difusión del crecimiento, expresado en el par urbano/industrial, al mando de las grandes empresas, muy concordante con la lógica de la expansión territorial del capitalismo, que se asienta con solidez a partir de la Revolución Industrial, con cuyo motor de crecimiento se organizó y ordenó el espacio territorial, siendo el espacio urbano el que presentó mejores condiciones para su desarrollo. Puntualiza adicionalmente que la concentración urbana se difundió a centros urbanos menores, tanto por procesos de descentralización productiva de las empresas, como por procesos de industrialización en ciudades intermedias.

Sin embargo, se plantea la proposición de que la dinámica territorial se presentó distinta a la dinámica del desarrollo, éste último entendido como un proceso de capitales intangibles, que requieren ser articulados por un capital sinérgico superior, -usualmente encontrado en espacios socio – territoriales pequeños-, y por un potencial catalítico de la sociedad, que canalice acciones del conjunto hacia objetivos colectivos elegidos democráticamente, que redundaría en un resultado mayor a la suma de sus componentes.

Proposición, que en cuyo caso, establece que el desarrollo es local, de pequeña escala y es endógeno, por tanto descentralizado, que surge desde abajo, y que plantea la dialéctica

entre la regulación horizontal y la lógica de regulación vertical, territorio y función. (Friedmann y Weaber: 1979).

Se concluye, que la expansión territorial del crecimiento y del desarrollo son dos categorías distintas. La del crecimiento como un proceso inducido desde arriba y desde abajo; y la del desarrollo como un proceso local, de carácter endógeno, que requiere descentralización, y que puede presentarse como continuo o discontinuo en el territorio, que plantea como factor indispensable, tomar en cuenta su complejidad, en términos de su diversidad, frente a las entradas de intervención del desarrollo territorial que obedezca a tales variables, a fin de viabilizar el mismo.

Más aún, en el contexto de la globalización, cuyo proceso ha transformado y sigue transformado el territorio, en términos geográficos, productivos, políticos, económicos y socio culturales, sin que haya generado una redistribución de la riqueza, sino más bien producido grandes inequidades territoriales, con desequilibrios y disparidades regionales, y al mismo interior de las localidades, por los distintos efectos de los pares variables de integración - parcelación y globalización – territorialización.

De *Integración*, que concibe el espacio de relación único y de *Parcelación*, que otorga y adquiere significación en función de los distintos circuitos con los que la globalización se constituye; y de “*Globalización y Territorialización*” (Madoery: citado en Ianni 1998: 205) que coexisten complementariamente en la dinámica del desarrollo, que sin embargo, las lógicas de sus organizaciones de manera contradictoria, de inclusión y exclusión simultáneamente y en distintos planos, determinan diferenciadamente las escalas de desarrollo.

La globalización ha puesto en marcha la ruptura de barreras espaciales, con la consecuente rejerarquización territorial, una nueva cartografía del espacio planetario, por lo tanto de nuevas formas de institucionalidad, y de regulaciones afines para este efecto, impulsando procesos localizadores territoriales que conecta lo global con lo local en una compleja interdependencia, que se orienta en un solo sentido, según lo dice Madoery (2000: 203) en “un único modo de desarrollo posible”.

Esta dinámica ejerce presión sobre la figura del estado nación<sup>6</sup>, del cual exige mayor protagonismo frente a instituciones supranacionales, desde lo global, y menor protagonismo desde lo local, para la consolidación de los espacios sub nacionales (Ibid: 204, en Anderson, 1994) en interlocución articulada con los espacios políticos, y adaptativa con las políticas locales para su reconstrucción, definición de roles y cumplimiento de sus funciones.

El Estado – Nación continúa siendo un actor importante del desarrollo local, por su capacidad para impulsar el funcionamiento de los sistemas productivos locales, la responsabilidad de promover la solidaridad territorial, y de generar políticas nacionales redistributivas, como de aquellas asentadas en los acuerdos locales de las/los ciudadanos, empresas privadas y autoridades locales, etc., que obliga necesariamente a la definición de los roles locales, como el emergente actor del desarrollo, “...acumulación territorial, de un sistema económico productivo y de su entorno institucional” (Ibid: 205).

En el debate del desarrollo sobre el que se han definido grandes teorías, el autor Reinol e. Thiel(2001: 25) ha planteado referirse a éstas como contribuciones teóricas, es decir a aquellas teorías explicativas, conceptos marco o escuelas de pensamiento, que permitan identificardiferenciadamente a éstas, de los modelos y los conceptos que se definirían como categorías de análisis de unidades más pequeñas, por considerar a la de “teoría de desarrollo”, como un nivel abarcativo del campo de saber.

Partiendo de estas aclaraciones, me referiré a tales contribuciones y conceptos para comprender las realidades sociales, económicas, políticas, culturales de las sociedades, que dieron cuenta a partir del siglo XX, de los postulados sobre modelos de crecimiento económico, aunque siempre cuestionados, dadas las expresiones manifiestas en las distintas realidades de los países y sectores, con consecuencias no siempre deseables, que retoma la discusión sobre el significado del crecimiento en términos de riqueza, crecimiento económico, bienestar poblacional, desarrollo humano, desarrollo de fuerzas productivas, desarrollo de redes sociales, o de qué tipo de desarrollo, con relación al desarrollo de “el otro”.

---

<sup>6</sup> Que se encuentra atravesado por la lógica trasnacional de las grandes empresas, la lógica territorial de desarrollo, y la lógica supranacional de los proceso de integración económica que recoge Madoery (2000: 204 de Albuquerque, 1999).

Esta serie de interrogantes que han planteado la necesidad de un conocimiento teórico previo, que considere la incorporación de distintos enfoques económicos, sociológicos y políticos, que de manera general permitan la comprensión de los distintos escenarios del desarrollo, a la vez de su coherencia.

Desde este enfoque, según Reinold E. Thiel (Ibid:15) que se expresan grandes teorías del desarrollo: en las categorías de la modernización y de la dependencia, a partir de las cuales se ha desarrollado una gama diversa de modelos del desarrollo. Con Max Weber desde la teoría de la modernización, hasta la teoría de la dependencia. En la teoría de la modernización, que basa su fundamento en argumentaciones de orden cultural y un comportamiento social racionalizado, pero que en la práctica circunscribe al crecimiento económico y que sentó las bases para un modelo de desarrollo capitalista.

Y la teoría de la dependencia que hace una crítica al modelo anterior, al considerar al capitalismo como el generador del subdesarrollo. Fundamenta su postulado en las desigualdades estructurales, a partir de las que se produce la dependencia de los países periféricos, de los países del centro, en el ámbito económico y político, cuya independencia solo puede ser posible con la separación de los países dependientes de los países del centro. Del debate de estas dos grandes teorías, se han nutrido otras variantes, de las cuales surgen varios modelos de desarrollo señalados por el autor que los revisaremos brevemente a continuación.

El modelo de desarrollo de planificación estatal centralizada, enfatizó la planificación y “estatalización de la economía” como función estratégica del desarrollo, y que con su fracaso, otorgó argumentos para ratificar la eficacia de los “...sistemas democráticos y de economía de mercado” (Ibid: 15). El Modelo neoliberal, que plantea que el desarrollo es el resultado de la liberalización de los mercados y reducción del estado, cuya acción deberá estar orientada hacia el crecimiento económico en función del mercado. Este modelo ha fundamentado su política en el consenso de Washington de las instituciones de Bretton Woods.

El llamado “modelo del vuelo del ganso”, pensó el desarrollo en cascada de los países de Asia oriental, fundamentado en un crecimiento económico a partir de elevadas tasas de ahorro y de una economía privada dirigida por el estado, pero que no progresó al adoptar el

modelo neoliberal basado en el consenso de Washington-se considera que éste ha sido el único modelo que alcanzó los pronósticos previstos-.

Por su parte el modelo basado en el “Condicionamiento Cultural del Desarrollo”, plantea que el surgimiento del capitalismo expansivo en Europa y Norteamérica es el resultado de la relación de la ética protestante, analizada por Weber, y el espíritu del capitalismo, como determinantes de la ética económica y de trabajo, fundada en la religión y los valores religioso – culturales; y el modelo de desarrollo sostenible que concibe el desarrollo con una mirada estratégica de futuro, y desde las limitaciones en lugar de la expansión, normativa y teleológica.

En cualquiera o en todos los casos, cada modelo de desarrollo ha considerado como importante la Planificación, como proceso que viabilice ordenada y organizadamente la ejecución de cada modelo, expresado en un proyecto nacional hacia objetivos específicos, con cronogramas puntuales para su consecución y ejecución, que define un estilo a partir del motivo de la planificación y de quien planifica, así como el alcance y los objetivos de esa planificación (CEPAL, 1990: 51).

En el marco de tal proyecto político de carácter nacional tiene importancia el peso decisivo de los agentes, sobre los principales mecanismos que se establezcan para la asignación de los recursos, logro de objetivos sociales, distribución del ingreso, bienestar y el grado de apertura de la economía nacional (Ibid), que en su conjunto involucran la implementación de diversas modalidades de planificación, que CEPAL (Ibid: 53<sup>7</sup>) recoge en los siguientes tres pares dicotómicos:

La planificación reguladora versus planificación subsidiaria, en cuyo caso la planificación subsidiaria pretende, por un lado, lograr los objetivos previstos en una determinada estrategia de desarrollo, con la acción racionalizada de los agentes económicos privados, mientras que la planificación reguladora, intenta alcanzar esos mismos objetivos con una acción directa o indirecta del Estado en la economía.

---

<sup>7</sup> Corresponde al artículo “III Algunos de los planteamientos de ILPES sobre planificación y proceso decisivo” publicado en la SERIE Gestión Pública, de CEPAL sobre revalorización de la planificación del desarrollo.



*La Planificación a base programas y proyectos versus Planificación Comprehensiva*, la primera que se caracteriza por acciones sectoriales impulsadas usualmente desde las instituciones públicas, y la segunda, la planificación comprehensiva, que es más bien abarcativa del territorio en su conjunto (variables e interrelaciones); y la *Planificación Normativa versus Planificación Adaptativa*, la primera que define objetivos generales y estables, y la segunda, que en la ejecución del plan adapta sus objetivos en función de las circunstancias y realidades cambiantes de orden económico, social y medioambiental.

En cuanto a conceptos de desarrollo se han planteado igualmente, diversas propuestas como las del *Desarrollo Endógeno*<sup>8</sup> que destaca la propuesta de Desarrollo Local, como una forma de desarrollo de gran adaptabilidad y aplicabilidad a territorios diversos- Lo “local” está definido como tal, desde la mirada “desde afuera y desde arriba” de tal forma que una región es local desde la mirada de país, la provincia desde la región, etc.

En este concepto adquiere sentido la contraposición “local/global”, sin embargo, los calificativos de “exógeno” y “endógeno” obtienen comprensión, a medida que descienden en la escala territorial. El desarrollo endógeno constituyó una respuesta a la propuesta de pensamiento y práctica del desarrollo territorial de las décadas 50 y 60, que fue parte del paradigma “industrial fordista” (Ibid) de la época y que dio impulso a determinadas innovaciones para el cambio.

Más adelante, el desarrollo “endógeno” fue vinculado al concepto de crecimiento endógeno con el modelo de crecimiento económico global, en el que la innovación tecnológica se integra como un factor interno a la función de producción (Lucas y en Romer). Así mismo y en concordancia con el modelo de crecimiento económico, los autores Cuadrado – Roura (1995), mencionan que desde los años 70 varios trabajos definieron cuatro elementos causantes del éxito de algunas economías locales, como el “talento empresarial, un sistema Productivo flexible; economías generadas en los distritos industriales...y la existencia de agentes individuales o colectivos, capaces de actuar como catalizadores para movilizar el potencial autóctono.” (Ibid).

---

<sup>8</sup> Antonio Vázquez Baquero, Oscar Madoery, compiladores. “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”. (José Arocena, Sergio Bosier, Romeo Cotorruelo Menta, Javier Alfonso Gil, Patricio Morcillo Ortega, Francisco Albuquerque, José Luis Coraggio, Pedro Pirez).

Desde la mirada de Bosier (1993), el desarrollo endógeno está relacionado con la cultura local, y sus valores: universales y particulares, que se producen y requieren de la articulación de actores locales y las varias formas de capital intangible, en el marco de un proyecto político colectivo de desarrollo territorial. Plantea que esta endogeneidad del desarrollo presenta al menos cuatro planos que se cruzan entre sí, el primero, que se expresa en el plano político, sobre la capacidad para decidir sobre las diferentes opciones y estilos de desarrollo, diseño y ejecución de políticas de desarrollo, y la capacidad de negociarlas.

Un segundo plano, es el económico, referido a diversificación de la economía con la apropiación y reinversión regional del excedente, como mecanismo de sostenibilidad de largo aliento. El tercero es el plano científico y tecnológico vinculado a la necesidad de innovación de sus propios sistemas tecnológicos para generar las modificaciones cualitativas territoriales. Y el cuarto plano, que se manifiesta en la cultura, como base de la identidad socio territorial”, que combinados, propician sinergias que se requiere para su progreso.

Garófoli (1995), por su parte, lo puntualiza, de manera muy específica, como la habilidad de innovación local, con una serie de prácticas y procesos externos, promoción para aprendizajes sociales, e introducción de regulaciones sociales en el nivel local. Stohr y Todtling (1997) definen al desarrollo endógeno como una estrategia, que establece de manera selectiva, un determinado territorio cerrado espacialmente, en el cual se implementarían políticas, orientadas a lograr la equidad espacial en las condiciones de vida de los sujetos sociales.

Políticas que consideren además procesos sociales y políticos, toma de decisiones a nivel espacial, desagregado, que impulsen medidas tendientes a aumentar el cerramiento espacial selectivo desde el lado de la oferta y la demanda, que fomente las relaciones horizontales a través de una transformación en los poderes de decisión, y que promueva una mayor atención a las actividades no mercantiles ni institucionales y a los requerimientos de la pequeña escala humana y de las relaciones con el medio;

En la concepción del desarrollo endógeno se toma en cuenta la convergencia de las economías regionales y locales, que lleva a considerar la competitividad de los territorios

en función de ciertos aspectos como: la flexibilidad en las formas de producción, la integración de los recursos y del territorio. Vázquez Barquero (1997), reiteran en este planteamiento, al desarrollo endógeno como una estrategia de importante incidencia en la dinámica económica local y no como un “receptor pasivo” de la intervención de las empresas y de actores externos, que además y en cualquier caso, se vincula al desarrollo local en forma asimétrica en el sentido de que puede referirse a escalas “supra – locales”.

El concepto de Desarrollo Territorial, hace referencia en cambio a una porción de superficie terrestre, contenedor de tres características: territorio natural como espacio virgen de la naturaleza que no ha estado sujeto a la intervención humana; territorio equipado e intervenido, que se caracteriza por la intervención del ser humano con la instalación de sus sistemas de vida y actividades productivas; y territorio organizado, que identifica a asentamientos humanos autoreferenciados al territorio, con actividades más complejas de organización y ordenamiento político, administrativo, para la producción y reproducción de la vida.

Son estos últimos los territorios en los cuales se concibe y se impulsan procesos de desarrollo, y que contempla la escala geográfica de un proceso en el que se reconocen los cortes del mundo, continente, país, región, estado o provincia o departamento, u otras, categorías menores.(Bosier: 57).

El concepto de Desarrollo Regional combina tres dimensiones: una espacial, una segunda social, y una tercera dimensión que es la individual, que contempla un cambio estructural del territorio regional en un sujeto colectivo, por lo tanto que concibe su progreso en el fortalecimiento y sentido de pertenencia a ese territorio, de tal sociedad civil. El progreso del individuo habitante de la región, es comprendido como el logro de este individuo de su plena realización como ser humano.

El concepto de Desarrollo descentralizado estuvo inicialmente vinculada al modelo neoliberal, y más adelante a la recuperación democrática en los años 90, cuya aplicación tiene implicaciones en tres dimensiones: funcional, territorial y política, a la vez que involucra una redistribución del poder, que se expresa entre otros elementos, en la creación de institucionalidad con personería jurídica autónoma, que mantienen independencia del

Estado, que funcionan con recursos, presupuestos y normas propias para su funcionamiento.

En estas tres dimensiones “puras”<sup>9</sup> de la descentralización, la funcional crea organismos con personería jurídica, autónomos, sin embargo con competencias limitadas a determinadas actividades y/o sectores. La descentralización territorial crea instituciones autónomas y con personería jurídica propia, cuyas competencias, también de carácter restringido, se circunscriben a un determinado espacio geográfico. Y por último, la descentralización política, que contempla adicionalmente, elecciones políticas democráticas. Dimensiones que al combinarse entre sí, pueden dar paso a formas mixtas de descentralización.

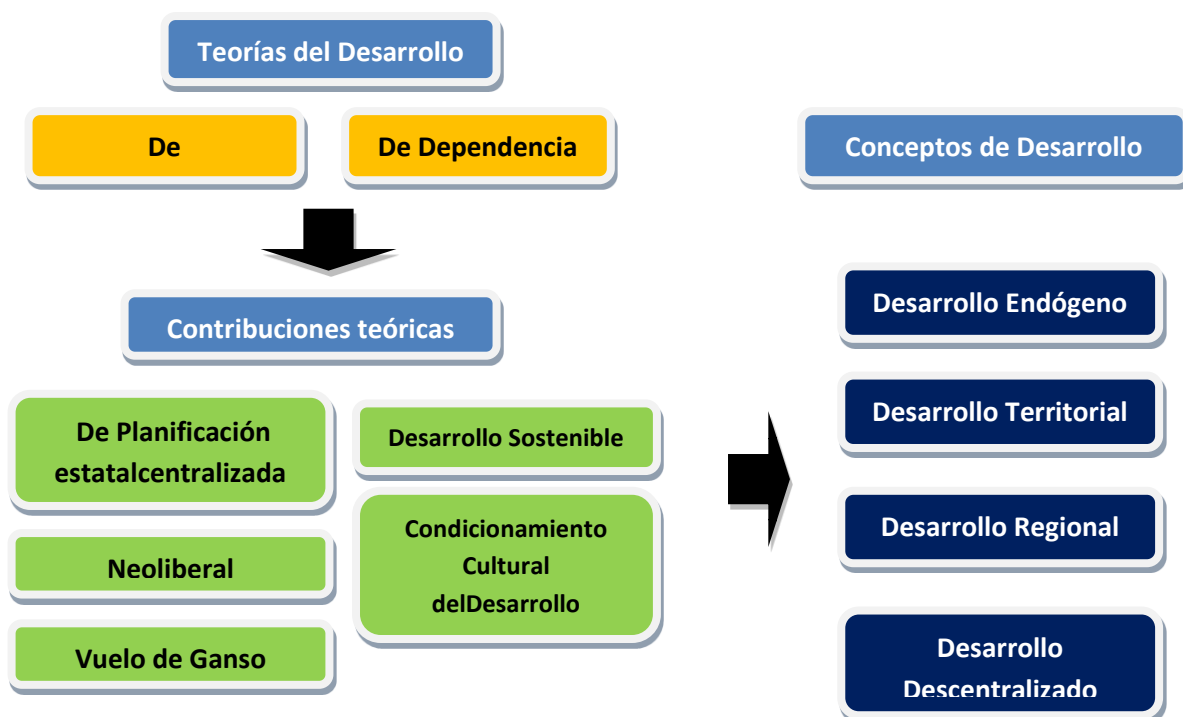
A partir de estas definiciones, el planteamiento de desarrollo descentralizado está referido a un territorio determinado entendido como sujeto colectivo, que integra la diversidad y la pluralidad para la construcción de su futuro, y que al hacer la transferencia de poder hacia lo local, viabiliza la toma de decisiones de este sujeto colectivo para la construcción de su desarrollo en la opciones de crecimiento que defina.

El siguiente gráfico sintetiza el recorrido de las contribuciones teóricas del desarrollo en el marco de dos grandes teorías, que son la de modernización y de la dependencia, y los conceptos de desarrollo surgidos a partir de estas contribuciones, que en todos los casos, incorporaron a la planificación como eje transversal y elemento indispensable del mismo.

---

<sup>9</sup> PONER NOTA.

**GRÁFICO 1:**  
**EL RECORRIDO DEL DESARROLLO**



Fuente: Nombre de libro  
Autora

### 1.5 Las Políticas Públicas y el Desarrollo

Las políticas públicas están estrechamente ligadas a los sistemas políticos y a la política en general, que aunque se trata de entidades distintas, ya que la política hace referencia al poder en general y las políticas públicas a las demandas específicas sobre asuntos públicos, se alimentan entre sí. El grado de influencia sobre la formulación de las distintas políticas públicas depende del mayor o menor peso en la decisión por parte del gobierno o de la oposición. Sin embargo, lo concerniente a los procesos técnicos sobre su diseño, gestión y evaluación corresponde principalmente al quehacer de los gobiernos nacionales. En términos generales los gobiernos son los instrumentos que efectivizan las políticas públicas y se constituyen en sus resultados como gobierno.

Según lo menciona Lahera, es posible la existencia de políticas públicas que no consideren la política, en cuyo caso, tales políticas estarían caracterizadas por su debilidad, tanto en la formulación como en su diseño, con incidencia en la gobernabilidad social; en el

entendido de que las políticas públicas de calidad, con contenidos, instrumentos, mecanismos, definiciones institucionales y previsión de resultados, deben ser el resultado de un consenso entre los sectores: privado, público y la ciudadanía, que viabilicen los objetivos políticos comunes.

El caso contrario, es decir, la existencia de política sin políticas públicas, significaría la presencia de un sistema político demagógico, concentrado básicamente en la distribución del poder. En este sentido, las políticas públicas, se convierten en el mecanismo estructural y técnico, surgido a partir de la agenda pública, que marca el cumplimiento de los objetivos políticos de la misma.

Según Medellín, las políticas públicas mantienen una estrecha relación con la política, que les acerca en cuanto a principios y a la dinámica que rige esta relación. Sostiene además, por observación a ciertos procesos de estructuración de políticas públicas en algunos países latinoamericanos, que éstas expresan una manifiesta resistencia institucional en temas de planeación y evaluación de las mismas, la desarticulación entre la planeación y la presupuestación, concentración del poder, inestabilidad en cargos públicos de alto nivel, que generan por lo tanto inestabilidad en las políticas públicas, y construcción de agendas públicas en función del gobernante.

En este ejemplo surge la pregunta de cómo abordar este desafío, de acercar la política, siendo ésta precaria, y la política pública, a ser ejecutada por una institucionalidad regida por la informalidad, y en qué medida esas políticas públicas pueden transformar la vida política de un país con estas características. En este contexto, las políticas públicas responden necesariamente al tipo de régimen político del que surgen y las acciones del gobierno que les dan vida, factores que no son ajenos a su estructuración.

Esta relación está ligada a otra de nivel superior, la relación del Estado con el régimen político, que surge de la configuración del Estado, de la institucionalidad del orden, regida por valores y principios aceptados y consensuados, y del territorio, éste último, como el factor que marca los principios de cohesión interna del Estado frente a la sociedad y el mercado, y de los "...dispositivos con los que el Estado cubre a la nación, y la nación al

territorio” (CEPAL, 2004. 63 de Lahera, 2004<sup>10</sup>). Los conflictos de la territorialidad tienen que ver con problemas de cohesión interna debido a la lucha del Estado, por el control territorial, es decir del poder político.

Así, que en términos de territorialidad y estabilidad gubernativa se consideran las siguientes variables, para definir la situación de un país determinado:

**GRAFICO 2:  
VARIABLES DEL TERRITORIO**

<b>TC/IP</b> Territorialidad completa e institucionalidad plena	<b>TC/IF</b> Territorialidad completa e institucionalidad fragmentada
<b>TI/IP</b> No se cumple la combinación de estas variables	<b>TI/IF</b> Territorialidad incompleta Institucionalidad fragmentada

Fuente: CEPAL (59 serie de gestión pública)  
Elaboración: Autora

En el margen superior izquierdo: las variables (TC) = Territorialidad completa e (IP) = Institucionalidad Plena, se encuentran los países con estabilidad estatal y estabilidad gubernativa; En el margen superior derecho: (TC) = Territorialidad completa e (IF) = Institucionalidad Fragmentada, están los países con estabilidad estatal pero inestabilidad gubernativa;

En el margen izquierdo, la condición no se cumple, debido a que la variable (TI) = Territorialidad Incompleta, no puede existir combinada con (IP) = Institucionalización Plena; y En el margen inferior derecho: (TI) = Territorialidad Incompleta e (IF) = Institucionalización Fragmentada, están los países con inestabilidad estatal e inestabilidad gubernativa.

<sup>10</sup> Recogida del artículo IV. Política y políticas públicas de la serie Políticas sociales No. 95 de la División Social CEPAL, de la dirección electrónica  
<http://www.eclac.cl/cgi.bin/getProd.asp?xml=publicaciones/xml/5/19485/PI9485.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt>.

De lo señalado anteriormente, en el país surge como evidente, la ausencia de un diálogo que integre a todos los actores presentes, como condición indispensable para la construcción de la República que garantice, en medio de la diferencia, la unidad nacional perseguida por el entonces modelo de estado nación, como el actor referente para impulsar el desarrollo socio económico del país y el garante de la soberanía nacional, que entró en crisis en los años 60.

La exclusión del otro: las minorías étnicas, sexuales, religiosas, culturales, entre otras, así como lo periférico, constituyó una barrera para el encuentro y la construcción de espacios sostenidos para el desarrollo nacional, regional y local, de carácter intercultural, plural, autónomo e independiente del modelo de estado occidental, que impide aún hasta nuestros días, la “Liberación de las diversidades” para que éstas “...tomen la palabra” (TUBINO, F.: 240) se expresen y se viabilice la deliberación pública amparada en la construcción de una cultura política pública ciudadana, para un nuevo pacto de convivencia hacia un horizonte común.

Esta mirada de la inclusión – exclusión en la construcción de la República tiene como uno de sus principales fundamentos la dicotomía de lo público – privado mencionado por Rabotnikof (2008: 38), con un orden de interés, de acceso y manifiesto determinado a cada categoría de análisis. Lo público como lo de interés colectivo, visible y de uso accesible para todos, y lo privado como lo de interés individual, preservado y de apropiación particular, que no obstante en la práctica y en los sentidos expuestos, el uso de los conceptos no fue coincidente con el tratamiento ni la accesibilidad pública de lo público, en el marco del Estado como espacio de construcción de lo público, que articule los valores de lo común con lo visible, y “...con niveles de accesibilidad ampliados” (Ibid: 39).

La construcción de las políticas públicas constituyó un desafío en la medida de la redefinición de lo público como el lugar común de convergencia de la ciudadanía y el Estado. En un primer momento se presentó un desplazamiento de lo público hacia la sociedad civil frente al Estado, como la forma de identificación con lo general y lo común, que reivindicó lo privado y lo plural, características que no se le atribuían al Estado autoritario.



En un segundo momento, en la década de los 80 – 90 el desplazamiento conceptual surgió con la aparición con fuerza de lo público no estatal, que reivindica en dos vertientes la centralidad del espacio público autónomo (41), una de ellas que piensa al espacio público como un mediador entre el Estado y la Sociedad, y otra en que el espacio público no estatal aparece como alternativa al Estado social burocrático, que emprende reformas del estado en el ámbito de la administración burocrática, y recoloca la ejecución de los servicios público - sociales a lo no privado ni estatal.

Esta redefinición de lo público en la búsqueda del espacio común trajo consigo nuevas reflexiones, que recogen tres importantes conceptualizaciones: por un lado la “desatanización del Estado” (Ibid: 44) recuperándolo en su función burocrática, legal, de desarrollo económico – social y referente simbólico; por otro lado, una nueva redefinición de lo público en una dimensión más general; y finalmente la incorporación de la idea de “Proyecto de país” con miras a orientar el horizonte político de la vida nacional.

Bajo la mirada de que el desmantelamiento del Estado estuvo directamente relacionado con la erosión de la noción de ciudadanía y por lo tanto de debilitamiento de lo público, se planteó que su fortalecimiento estaba imbricado con la construcción de un Estado de derecho. De tal forma que se reivindica en esta nueva perspectiva el alcance y la dimensión pública del Estado, que pasa a ser considerado como el “*...instrumento por excelencia de la acción colectiva y que por ello debe ser fuerte, sólido y con capacidad de acción*” (Ibid: 45), muy vinculado con un régimen democrático.

Una apuesta adicional para la democratización de las políticas en un estado democrático, ha sido el impulso de la “recuperación de las funciones políticas de la sociedad” (GUNILL, N.: 71) encontradas en la democracia participativa, como complementaria a la democracia representativa, que incorpore mecanismos que alimenten los contenidos para la construcción de la agenda pública, formulación de las políticas públicas y construcción de espacios públicos, éstos últimos que plantean ciertos retos concernientes con la diversidad de actores que lo ocupan, en la medida en que disputan su participación en las decisiones de interés público. Sin embargo, mayores desafíos en cuanto a que la aparición de la democracia participativa en el quehacer del estado democrático puede debilitar la esfera pública en lugar de reforzarla al relativizar la democracia directa y la representativa (Ibid: 72).

En síntesis a partir de las dos grandes teorías de desarrollo, de modernización y de la dependencia, que en la búsqueda de las mejores condiciones de vida del ser humano en sus distintas dimensiones, impulsó distintos modelos y conceptos de desarrollo, con impactos diversos en las sociedades, modelos que siendo perfectibles bajo las teorías que los amparan, han desencadenado dinámicas complejas que contribuyen o deterioran las condiciones de vida esperadas, que en su expansión, no han logrado construir estructuras sólidas para éstos fines, sino más bien estructuras que polarizan el desarrollo y el progreso para unas sociedades en detrimento de otras, en términos de visión, calidad y condiciones de vida.

## **CAPÍTULO II:**

### **ORIGEN DEL PROGRAMA DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL INTEGRAL – PITI Y DEL PITI EN LA LOCALIDAD DE DAYUMA**

Dispone la conformación de comisiones permanentes (planificación y presupuesto – igualdad y género) especiales, ocasionales y técnicas en los órganos legislativos de los GADs; conformación de los consejos de igualdad, y determina la remoción de las autoridades electas con voto popular.

En el marco de toda la normativa jurídica vigente, se implementa la Agenda Intersectorial de lo social, que se constituye en la guía para el cumplimiento de derechos a través de políticas sociales, construidas para incidir en la transformación estructural en el ámbito de lo social, y concebida para su seguimiento y ajuste, de forma bianual. Se señala que es además la herramienta que marcará la planificación sectorial para la ejecución de programas, planes y proyectos, que delinea los alcances y límites para la rendición de cuentas institucional.

En este contexto la Agenda Social del período 2009 – 2011 corresponde al primer bienio del período de gobierno 2009 – 2013, y plantea el primer esfuerzo que diseña y sistematiza la política social en su conjunto con enfoque redistributivo, con miras a lograr su integralidad e impactos “... en la calidad de vida de la población” (MCDS, 2011: 4).

La Agenda social por tanto, fue construida en el marco de la Constitución de la República del Ecuador del 2008 y alineada a los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir detallados a continuación, estableció políticas sociales sectoriales en cuatro ejes, de los que haré una breve reseña más adelante, que consisten en: a) Protección social frente a contingencias; b) Generación de capacidades y oportunidades; c) construcción del hábitat e infraestructura social; y d) Inclusión económica y social, implementadas mediante programas y proyectos, que apuestan su orientación a la inclusión, equidad social para cierre de brechas, emancipación, interculturalidad, protección y seguridad social, con énfasis hacia los grupos de atención prioritaria.

Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir  
Para la definición de las políticas sociales:

- O1: Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad;*
- O2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la población;*
- O3: Mejorar la calidad de vida de la población*
- O5: Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.*
- O6: Garantizar el trabajo estable, justo y digno, en su diversidad de formas;*
- O9: Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia*
- O11: Establecer un sistema económico solidario y sostenible.*

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Agenda Social 2009 – 2011.

Estas políticas intentan, por un lado, recuperar el rol del Estado en el ámbito de lo social, con una gestión desconcentrada y descentralizada, que sin embargo en su implementación ha sido más bien concentrada y centralista, desde el ejercicio mismo de los ministerios sectoriales. Y por otro lado, prevé garantizar derechos y construir ciudadanía con un diseño bajo principios de solidaridad, universalidad y gratuidad de los servicios sociales, considerados como bien público, con lo que además prevé, deconstruir la “...instrumentalización de los sujetos” -establecida bajo la práctica paternalista y clientelar- con el impulso de corresponsabilidad ciudadana, e incorporación de los ciudadanos y ciudadanas como “...actores clave del desarrollo social y económico...” (Ibid).

Una innovación importante corresponde a las políticas de inclusión económica y social, que impulsa a la “Economía Popular y Solidaria”, con el objetivo de aportar a la construcción de un nuevo sistema económico, con el empoderamiento de los actores y sectores sociales y productivos, antes excluidos del mercado, la economía formal y las políticas sociales, ambos, aspectos que fueron un efecto de las políticas sociales del sistema neoliberal.

Las políticas sociales del eje de *protección social frente a contingencias*, apunta a garantizar los derechos e igualdad de oportunidades, en cuanto al acceso a los recursos, protección social integral, promoción del desarrollo territorial, protección de derechos a migrantes, de manera equitativa e integral. El eje de *Generación de capacidades y oportunidades*, enfatiza el desarrollo de capacidades mediante el acceso a servicios

sociales de educación y salud, que posibiliten a las personas su inclusión socio – económica en igualdad de oportunidades y condiciones. Y finalmente el eje de Construcción del hábitat e infraestructura social, que prioriza el ordenamiento territorial y urbano con la construcción de entornos saludables y seguros para el buen vivir, con acciones paralelas de acceso a vivienda y servicios básicos (Ibid: 6).

En este marco la agenda social 2009 – 2011 determina políticas sociales específicas que se mencionan a continuación, y que orientaron la implementación de los proyectos de los Programas de Intervención Territorial Integral a nivel nacional, posteriores a la disposición presidencial del PITI Dayuma.

**CUADRO 1**  
**Proyectos por Sector**

<b>SECTOR</b>	<b>POLÍTICA SOCIAL</b>
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalizar la cobertura de los servicios educativos</li> <li>• Mejorar progresivamente la calidad de la educación en todos los niveles y modalidades.</li> </ul>
Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la atención integral de salud gratuita y oportuna para los usuarios en cada ciclo de vida.</li> <li>• Fortalecer la prevención, el control y la vigilancia de la enfermedad</li> <li>• Fomentar entornos saludables, promoviendo prácticas de vida saludable en la población y manteniendo estricta vigilancia de los productos de consumo humano.</li> </ul>
Hábitat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar el acceso universal a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, en el marco de un modelo territorial policéntrico, equilibrado y equitativo; que considere la función social y ambiental de la propiedad, estableciendo estrategias diferenciadas de apoyo a los distintos grupos sociales, priorizando los estratos de menores ingresos.</li> </ul>
Inclusión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar la protección social integral de la población a lo largo de la vida con principios de igualdad, justicia y dignidad.</li> <li>• Implementar estrategias y acciones que reduzcan la pobreza, protejan el</li> </ul>

económica y social:	<p>consumo de hogares, desarrollen capacidades y generen activos productivos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar y fomentar la economía popular y solidaria.</li> <li>• Contribuir al mejoramiento de la situación nutricional y a la reducción progresiva e inter – generacional de la malnutrición.</li> <li>• Garantizar el acceso, calidad, calidez, participación y la incorporación de enfoques transversales en la garantía de derechos y en la dotación de los servicios públicos de manera eficiente y oportuna.</li> </ul>
Migración:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperar las capacidades de las personas migrantes para su desarrollo humano y para el desarrollo del país.</li> <li>• Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia.</li> <li>• Impulsar una política migratoria integral, basada en promoción de los derechos humanos, procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía universal.</li> </ul>

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Agenda Social 2009 – 2011.

## 2.1El programa de intervención territorial integral – PITI

El Programa de Intervención Territorial Integral – PITI, que a partir del 2007 fundamentará su acción en el Objetivo 1 del Plan Nacional del Buen Vivir “Auspiciar la igualdad, la cohesión social y la integración social y territorial en la diversidad”, surge por disposición presidencial en el año 2007 frente a la necesidad de hacer efectivo los derechos ciudadanos consagrados y recogidos posteriormente en la Constitución de la República del 2008, en el nivel local y en poblaciones específicas, especialmente de aquellas con elevados índices de necesidades básicas insatisfechas, siendo Huaquillas, de la provincia de El Oro, la primera localidad identificada para su implementación.

La disposición presidencial recae sobre el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, como la institución responsable de implementar una estrategia de gestión de la política pública nacional que de solución a las asimetrías presentadas en cada una de las poblaciones que fueron objeto de tales disposiciones presidenciales.

En el marco de la experiencia de los presupuestos participativos de Porto Alegre en Brasil, se estructura el Programa de Intervención Territorial Integral – PITI, que articula una adaptación de la iniciativa brasileña a la realidad ecuatoriana mediante procesos instrumentales y metodológicos generales y específicos a cada localidad, que en su implementación planteó grandes desafíos tanto de aplicación de la política pública nacional, como de su eficacia en cuanto al ejercicio de derechos ciudadanos.

El objetivo del Programa estuvo orientado a contribuir a la integración social y territorial de las localidades de intervención, la satisfacción de necesidades emergentes, apoyar el impulso al desarrollo socio económico de tales territorios a partir de la identificación de sus propias potencialidades, fomento de la economía popular y solidaria, fortalecimiento de los gobiernos locales, sociedad civil, y régimen dependiente mediante una acción articulada del programa en el nivel local, impulsar una gestión pública innovadora mediante la implementación coordinada de acciones conjuntas de los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial, cantonal y parroquial, y recuperación de lo público en lo local.

A pesar de que su implementación dependía únicamente del Presidente de la República, disposición que surgía a partir de un gabinete itinerante y visitas in situ del mandatario, el programa estableció criterios de selección para la intervención que oriente la ejecución de proyectos de política pública nacional destinados a generar igualdad y equidad territorial, que tenían relación principalmente con indicadores sociales: Necesidades básicas insatisfechas, índices de pobreza, cobertura de servicios básicos de salud, educación y vivienda; Indicadores Territoriales: que ponía énfasis en las zonas de frontera, conflicto, violencia, zonas de elevada migración, periféricas y con una débil presencia del estado; Indicadores de grupo étnico: que daba especial atención a localidades de elevada presencia de pueblos y nacionalidades indígenas y afro ecuatorianos; e Indicadores Productivos: relacionados con bajos niveles de empleo, productividad, dependencia de actividades con producción con bajos niveles de valor agregado.

Los indicadores sociales fueron mayormente factibles en su medición cuantitativa más que cualitativa, al considerar que se trataba de indicadores ya conceptualizados en el Sistema Integrado de Indicadores Sociales SIISE, no así los indicadores territoriales, étnicos y productivos, que plantearon solamente una propuesta de intervención a partir de una

decisión presidencial en una localidad seleccionada, sin más análisis que lo que se descifraba de la misma, a partir de interpretar que la decisión surgía de información secundaria previa del territorio en manos del mandatario y de su constatación in situ.

Para efectos de un análisis posterior es importante señalar que entre la fecha de la disposición presidencial de un PITI hasta la presentación de la estrategia de intervención, mediaban alrededor de diez y quince días, para el inicio de su implementación, para lo cual estaba prevista una metodología que contempló acciones en el ámbito de uno o varios de los criterios de selección, que consideró varios momentos.

Los PITIS se clasificaron en Integrales y Temáticos. Los PITIS Integrales son aquellos que contemplan de manera holística todo el territorio seleccionado, e involucran intervenciones interministeriales e intersectoriales del ámbito social y productivo. En estos casos se identifican a los PITIS de los cantones Huaquillas y San Lorenzo, y de las parroquias de Dayuma y Zumbahua, en los que intervinieron los ministerios de Educación, Salud, Inclusión Económica y Social, vivienda, Relaciones Laborales, Agricultura y Ganadería, Ambiente, Transporte y Obras Públicas, Turismo; instituciones del estado como Banco del Estado - BEDE, Secretaría de Capacitación Profesional - SECAP, Petroecuador, Policía Nacional.

Los PITIS Temáticos son aquellos en que los proyectos enfatizan su intervención en un sector, que en los casos concretos enfocó su acción en proyectos de reactivación productiva, turística y sociales de los cantones San José de Chimbo para reactivación productiva en metalmecánica; parroquia Santa Rosa de Santa Elena para la pesca artesanal; Río Verde de Baños para reactivación turística; y Comunidades de Juncal y Chalguyacu, para vivienda y deportes <sup>11</sup>. Para tipos de PITIS, integrales y temáticos, se desarrolló una única metodología, que se aplica de manera diferenciada y apenas adaptada a la necesidad de cada tipo de PITI.

A partir del 2010, el PITI tuvo un proceso de tránsito hacia un enfoque netamente de obras de infraestructuras para la dotación de servicios básicos de agua, alcantarillado, infraestructuras educativas, de salud, vialidad, entre otras, que si bien algunas de ellas son

---

<sup>11</sup> MANOSALVAS, Margarita: Consultoría 2010.46. Primer Informe.



competencias de otros niveles de gobierno, el PITI generó y abrió espacios de coordinación entre el nivel central, local y la ciudadanía para su ejecución, en unos casos con presupuestos compartidos y en otros absorbiendo el Estado la totalidad de costos en cuanto a estudios, vialidad, infraestructuras educativas y de salud.

Este enfoque puso especial relevancia a los estudios de factibilidad y abrió las puertas a la participación ciudadana en función de la demanda de un servicio básico determinado, con un involucramiento permanente de la autoridad local, con cuya presencia se dinamizó la expresión ciudadana sobre otras demandas al gobierno local, que en los PITIS de estas características empieza a percibir unas primeras ideas sobre política pública local, que no se muestra necesariamente coincidente con la política pública de orden nacional.

El nuevo énfasis del PITI hacia la obra de infraestructura, mantuvo de todas maneras los principios de integralidad, que vincula la misma con procesos de generación de mano de obra local temporal, capacitación a través del SECAP y la preferencia del uso de materiales e insumos de la zona, para contribuir a la dinámica de la economía local.

En la actualidad existen veinte Programas de Intervención Territorial Integral – PITI en el país, en las provincias de Esmeraldas: Limones y San Lorenzo; Manabí: Puerto López y Mompiche; Guayas: Isla Puná; El Oro: Bajo Alto, Huaquillas, Santa Rosa; Pichincha: Mindo; Cotopaxi: Zumbahua y Quilotoa; Tungurahua: Quisapincha y Río Verde de Baños de Agua Santa; Bolívar: San José de Chimbo; Imbabura: Juncal y Chalguyacu; Orellana: Dayuma, Nuevo Rocafuerte y comunidad de Añango; y, Galápagos.

## **2.2 Metodología de intervención del PITI:**

Como lo hemos mencionado la metodología del PITI fue una adaptación de la experiencia de Porto Alegre para presupuestos participativos, surgido a partir de la reflexión de varios factores, que consideran principalmente la reducción del Estado moderno en el contexto de la globalización y el proceso de urbanización del mundo en las últimas décadas, como elementos que presionan a los gobiernos locales a dar respuestas más eficientes a las problemáticas que desafían su acción, en el nuevo escenario de deformación de las ciudades. Tales reflexiones que llevan a reconocer al ámbito local, como el punto de partida para la formulación de “...políticas sociales eficientes” (Genroy De Souza, 1998: 14).

Plantea repensar nuevos tipos de descentralización y procesos de democratización surgidos desde la experiencia cotidiana de las poblaciones locales, y un gobierno local que se extienda más allá de la administración de servicios, hacia un rol de promotor, ejecutor, emprendedor e interventor de un proyecto de gobierno y de sociedad local fundamentados en centros de decisión propios.

Es así, que el presupuesto participativo de Porto Alegre, se convierte en el mecanismo a través del cual se crea este nuevo centro de decisión local, que incorpora al ciudadano/a común al espacio de lo público, en el que no decide solamente sobre obras o para afirmar su participación ciudadana, elementos relevantes que genera el proceso, de los cuales mencionaré más adelante y brevemente su incidencia, sino que se determina "...el carácter y oportunidad de las inversiones públicas... para generar distribución de renta y contribuir a la socialización de la política" (Ibid: 17), orientados a deconstruir prácticas paternalistas y construir autonomía en el/la ciudadano/a.

En el campo de la participación ciudadana, una de las fortalezas del Presupuesto Participativo de Porto Alegre ha sido la apertura del espacio para la construcción de un/a ciudadano/a con opinión pública independiente -disminuida en el Estado neoliberal-, de la opinión pública tradicional, al ser democratizada la información y la toma de decisiones, que los acerca a la comprensión del ejercicio del poder y de las funciones del Estado, que lo lleva a compartir con éste, en la escala respectiva, las mismas presiones relacionadas a sus límites, posibilidades y orientación de la inversión.

La propuesta del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, se alinea con el postulado de iniciar procesos innovadores de participación ciudadana para la creación de nuevos núcleos de poder democrático, que no se agote en el voto electoral, sino más bien, adquiera legitimidad social y genere políticas sociales consensuadas y compartidas con los gobiernos nacionales. Tarso y De Souza le asignan a los Presupuestos Participativos la capacidad para construir el poder local desde el ciudadano común, que se proyecta en la posibilidad de dar origen a un nuevo Estado, el mismo que no fue mejorado por las distintas revoluciones del pueblo "...ni aumentaron o profundizaron la democracia y la participación política" (Ibid: 27).

Sin embargo, se reconocen determinadas dificultades en su aplicación, como el desborde de demandas ciudadanas, exigencia de cumplimiento inmediato de los programas de gobierno prometidos, recursos y proyectos disponibles, que requería de procesos previos de mediano y largo plazo en términos de reformas estatales y locales, generación de procesos ordenados de participación ciudadana, mecanismos, planeamientos, control social, metodologías y métodos consensuados con la población local sobre nuevas formas de gobierno, y la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones de los asuntos públicos en lo local.

Entre estas dificultades, una de las más visibles fue la reforma tributaria que tuvo impacto en la participación ciudadana que disminuyó considerablemente en el año siguiente a su implementación. Sin embargo, que fue recuperada y con alta credibilidad en esta nueva forma de gobierno, una vez que se mantuvo la decisión popular incorporada en los Presupuestos Participativos para la ejecución de obras -que fueron posibles con la recuperación tributaria a partir de la reforma- acompañada de procesos de transparencia de la información.

La metodología para la implementación de los Presupuestos Participativos requirió de Coordinadores Regionales con ciertas capacidades, atribuciones y funciones básicas, vinculadas a monitorear el proceso, articular y promover las acciones del gobierno en la región que evite la fragmentación, y difundir valores que impulsen la cooperación y solidaridad en los procesos, tareas que no siempre fueron fáciles en el sentido de la necesidad de mantener imparcialidad y universalidad versus prácticas tutelares y paternalistas, históricamente practicadas. Imparcialidad que se trató de garantizar con la incorporación de Coordinadores Regionales del Presupuesto Participativo en regiones distintas a su lugar de vida. Estableció varias comisiones para el planeamiento y dirección del proceso del Presupuesto Participativo y de control social.

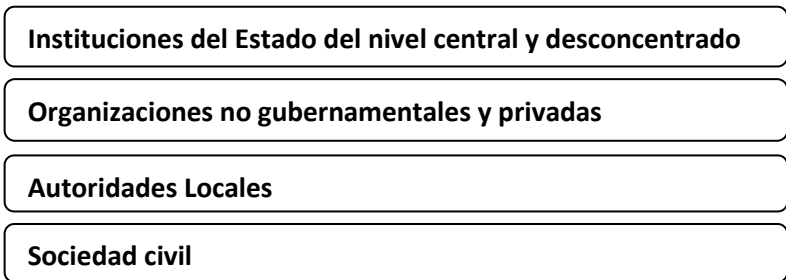
El proceso del Presupuesto Participativo tuvo su base en el planeamiento democrático a partir de tres ejes: la base geográfica de la ciudad, que en el caso de Porto Alegre fue de dieciséis regiones definido bajo ciertos criterios; una base plenaria con cinco plenarios

temáticas; y, el gobierno para la discusión de sus programas y propuestas, que en su conjunto tuvieron una dinámica y funcionamiento en varias rondas por regiones y por temas. Una primera ronda para rendición de cuentas del plan de inversiones del año anterior, y para información y difusión del plan de inversión del siguiente año. Rondas intermedias para jerarquización y priorización de obras y servicios. Y una tercera ronda para entrega de información de prioridades temáticas elegidas, así como de obras y servicios jerarquizados.

Esta priorización temática es ingresada a un Sistema de Gerencia de Proyectos (GPR) para la evaluación técnico-legal-financiero en función del plan de inversiones, que mediante una fórmula ponderada vuelven a priorizarse en la escala regional, que se constituye en un primer indicador. Un segundo indicador constituyen las directrices para obras y servicios, para la ejecución de políticas sectoriales, así como los proyectos plurianuales en ejecución que requiere recursos para su conclusión. Y un tercer indicador es la necesidad de recursos del gobierno para la provisión de servicios y obras sectoriales, a partir de los cuales se construye una matriz presupuestaria que es discutida por varias instancias previas a su aprobación por la Cámara de Legisladores, y que se cristaliza en un plan de inversiones con transferencia de recursos progresiva de acuerdo a las tres prioridades temáticas establecidas por las regiones, población total y necesidad del servicio o infraestructura.

La metodología para el PITI también contempló mecanismos de Control Social, a través de veedurías ciudadanas, veedores elegidos de la comunidad beneficiaria, dos por sector de intervención, que en pocas ocasiones y proyectos tuvieron un rol protagónico, con impacto en los procesos de transparencia de la gestión pública.

**GRÁFICO NO. 4:  
SOCIOS DEL PITI**



Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social  
Autora

En esta adaptación, a partir del mandato presidencial el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social puso en marcha varias etapas para su implementación, constituidas por una fase Preparatoria, de Diagnóstico, Planificación, Ejecución y Seguimiento, en el marco de líneas de acción y proyectos relacionados con la política pública nacional de los ministerios coordinados del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, para la satisfacción de demandas y garantía de derechos, en los siguientes ámbitos:

*Educación:* con obras de infraestructura nuevas, ampliación o remodelación de escuelas, construcción de nuevas unidades educativas del milenio, equipamiento, asignación de partidas de docentes, uniformes escolares; *Salud: construcción y mejoramiento de infraestructuras hospitalarias*, ampliación de cobertura de servicios de salud, campañas de salud a poblaciones PITI, consolidación de las EBAS, y partidas de profesionales de la salud; *Inclusión Económica y Social:* cuyos proyectos se enmarcaron en ampliación de la cobertura del bono de desarrollo humano y crédito de desarrollo humano, y construcción y mejoramiento de los Centros Infantiles de Desarrollo Infantil, ahora Centros Integrales del Buen Vivir.

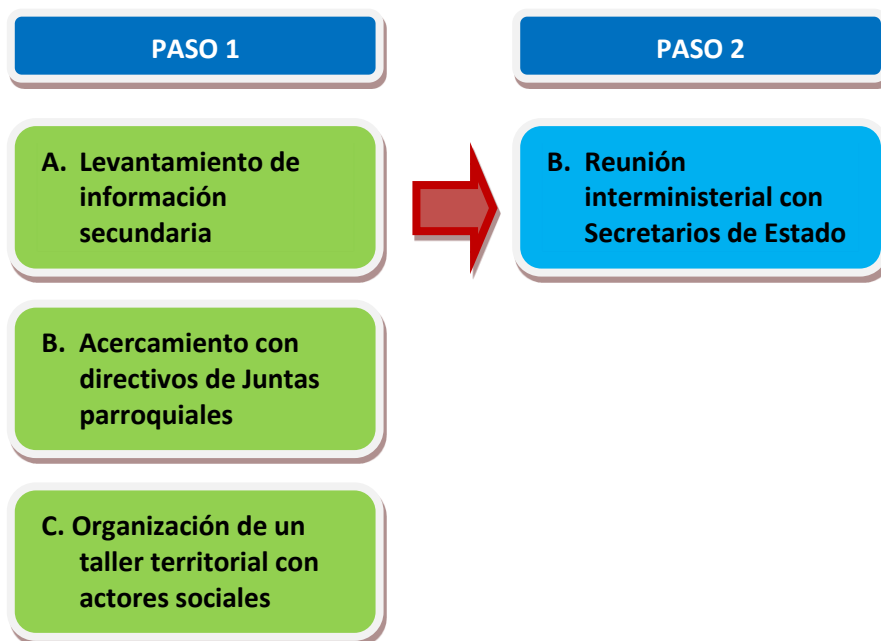
*En Desarrollo Urbano y Vivienda:* mediante la construcción de programas de vivienda popular, estudios y mejoramiento de sistemas de agua potable y alcantarillado, regeneración urbana, reconstrucción y reconstrucción de muelles y malecones; *Transporte y Obras Públicas:* Se emprendió estudios, construcción y mejoramiento de vías inter - parroquiales, construcción de aeropuerto de Nuevo Rocafuerte y muelles en la Provincia de Orellana, a cargo del Ministerio de Transportes y Obras Públicas.

En el sector *Productivo:* enfocado a la ampliación, entrega de créditos y microcréditos a través del Banco Nacional de Fomento, y talleres de capacitación en temas relacionados con negocios sociales inclusivos y planes de reactivación turística.

## 2.3 Fases de la implementación de un PITI

### Fase 1: Preparatoria:

**GRÁFICO NO. 5:  
FASE PREPARATORIA DEL PITI**



En la fase preparatoria se planteó dos pasos previos a la fase de diagnóstico. En el PASO 1 Se levantó información del territorio de fuentes secundarias disponibles y se establece un primer acercamiento con directivos de Juntas Parroquiales para un sondeo de actores sociales relevantes en el nivel local: líderes comunitarios, representantes de organizaciones sociales, comités de salud, comités de padres de familia, asociaciones gremiales, grupos deportivos, organismos no gubernamentales.

Se tomó en consideración varios de los indicadores establecidos en el SIISE que permitan establecer un diagnóstico preliminar del estado de situación de la localidad dada. Indicadores que detallo a continuación con una breve explicación, que permitirá realizar un análisis comparativo no solamente con los datos provinciales y cantonales respecto de la parroquia o comunidad beneficiarias del Programa, sino con la satisfacción de derechos, cierre de brechas, construcción de ciudadanía, fortalecimiento institucional, articulación de actores y eficiencia de la política pública nacional en cuanto a su diseño y

formulación de carácter universal para la satisfacción y cobertura de necesidades identificadas en el diagnóstico.

- *Tasa neta de analfabetismo funcional*: Este indicador considera como analfabetos a las personas que no saben leer ni escribir, o que solo leen o solo escriben. Mide el “nivel de retraso en el desarrollo educativo de una sociedad” (SIISE: 2010) y permite Identificar las desigualdades y deficiencias del sistema educativo, que en el Ecuador es más visible en personas mayores de 65 años.

Sin embargo, no considera como analfabetos a las personas de pueblos y nacionalidades, quienes en función de sus necesidades culturales y sociales, reproducen éstas a través de la socialización y transmisión oral sus valores, tradiciones, conocimiento, entre otros. En este caso, se considera analfabetismo la falta de educación formal para procesos de interacción intercultural.

El indicador tiene como unidad de medida el porcentaje y unidad de análisis a las personas.

- *Tasa neta de escolarización*: Mide la expansión de matrícula por edad, en todos los niveles del sistema educativo de la población, que toma en cuenta las tasas netas de escolarización primaria (niños entre 6 y 11 años de edad); secundaria (niños/as y adolescentes entre los 12 y 17 años de edad, 6 cursos), y escolarización superior (personas entre los 18 a 24 años de edad) que considera estudios superiores universitarios y no universitarios, con una duración aproximada de 5 a 6 años.
- *Población económicamente activa*: En el Censo del 2010 la PEA de Dayuma es de 2.356 habitantes. Este indicador mide el número de personas económicamente activas, en edad de trabajar, de 10 años y más, que pueden estar ocupados o desocupados. Se considera población económicamente activa además, a aquellas que en un determinado año, trabajaron al menos una hora, medido en un período de referencia, con o sin remuneración, en determinadas actividades. No se considera población económicamente activa a aquellas personas que realizan solamente quehaceres domésticos, estudian, son pensionistas o están impedidos de trabajar por “...invalidez, jubilación, etc.” (Ibid).

Es población económicamente inactiva, aquellas personas que “...no están en disponibilidad de trabajar ya sea por edad, incapacidad o decisión propia” (Ibid). El indicador da cuenta de la mano de obra, sin embargo, no mide la fuerza laboral de las personas que se dedican a tareas en el hogar, por lo que subestima e invisibiliza la participación de las mujeres. Utiliza como unidad de medida el Número y como unidad de análisis a las personas.

- *Tasa de participación global laboral*: Este indicador tiene como unidad de análisis las personas y su medición es porcentual. Mide la fuerza e trabajo de una población en edad de trabajar que quiere participar activamente en el mercado laboral, que se establece a partir de un análisis comparativo de las personas económicamente activas versus la población en edad de trabajar (personas de 10 años y más, que contempla dos categorías: activos e inactivos), en un determinado año. Es un indicador útil para observar la evolución en el tiempo respecto de la incorporación de las personas o no al mercado laboral. En Dayuma alcanza el 52.1 % de 2.356 personas económicamente activas, de una población total de 4.526 habitantes.
- *Hacinamiento*: Se considera hacinamiento cuando en un hogar, cada dormitorio da cobertura a más de tres miembros. Mide el número de hogares que viven en condiciones de hacinamiento y la unidad de medida es porcentual del total de hogares. Es relevante en el sentido de que permite visibilizar información sobre la pobreza, considerando que da cuenta de las condiciones económicas y sanitarias de sus miembros. Sin embargo, se menciona que esta medición puede ser arbitraria debido a los diferentes patrones culturales y sociales respecto del uso del espacio, existentes.

El Código de la Niñez y Adolescencia incorpora en el Art. 26 el derecho a una vida digna de los niños, niñas y adolescentes, que incluye prestaciones que aseguren una... vivienda segura, higiénica y dotada de los servicios básicos.

En Dayuma el 23.4% de hogares viven en condiciones de hacinamiento, lo que corresponde a 305 hogares de un total de 1.305.

- *Red de Alcantarillado*: Su unidad de análisis son las viviendas y su medición es porcentual. El indicador mide el número de viviendas conectadas a la red pública de



alcantarillado o sumideros subterráneos(alcantarillado sanitario, alcantarillado combinado, que excluye pozos sépticos, estercoleros o letrinas) del total de viviendas en un determinado año. Este indicador está relacionado con la satisfacción de otras necesidades básicas como salud y educación.

En Dayuma el 1% de las viviendas están conectadas al sistema de alcantarillado por red pública, que equivale a 13 viviendas de un total de 1.298.

- *Vivienda Propia*: Su medida es porcentual y la unidad de los hogares. Mide el número de hogares (de un total de hogares) que tiene vivienda propia parcial o totalmente pagada, independientemente de su calidad o condiciones de la vivienda. Se considera la relevancia de este indicador por ser la vivienda un elemento de protección para las/los ciudadanas/os, vínculos familiares, desarrollo de capacidades individuales, estabilidad para población en situación de pobreza.

En Dayuma el 81.6% de hogares tiene vivienda propia, lo que equivale a 1.065 viviendas de 1.305.

- *Servicio eléctrico*: Mide el número de viviendas que tienen servicio eléctrico público de un total de viviendas. La disponibilidad de este servicio da cuenta de la calidad de la vivienda, que sin embargo no expresa la calidad del servicio. Tiene como unidad de análisis las viviendas y su medición es porcentual.

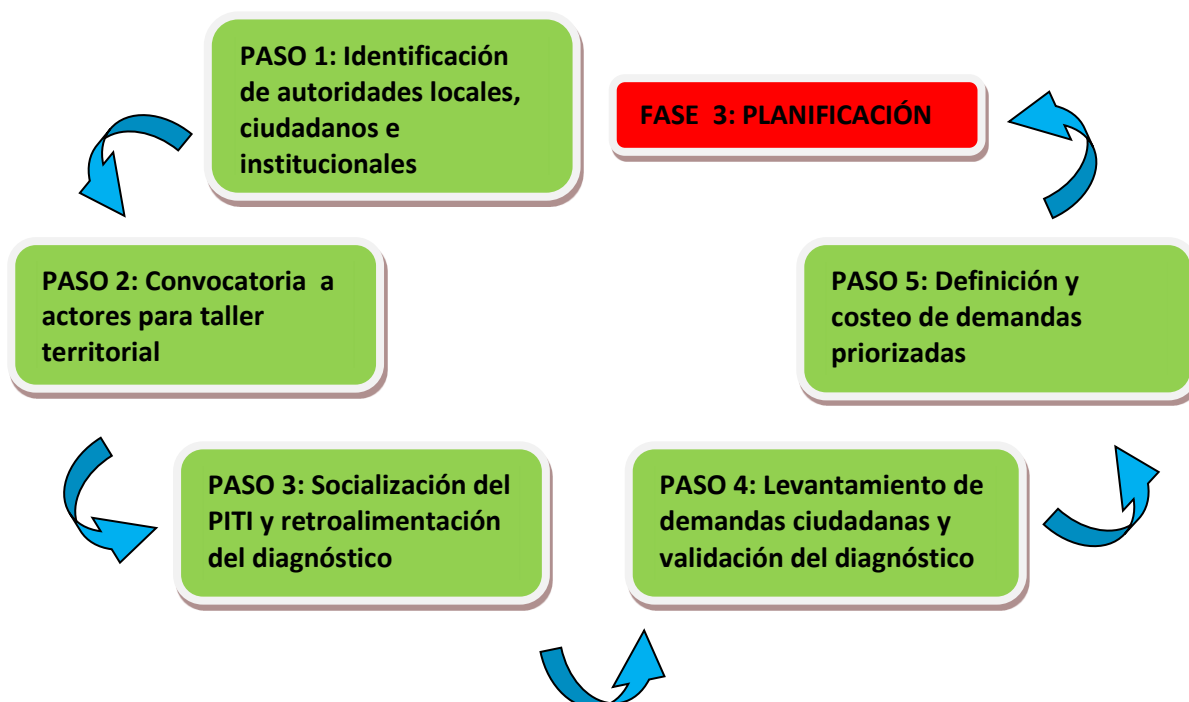
En Dayuma el 76.9% tiene servicio eléctrico, lo que equivale a 998 viviendas que cuenta con el servicio de un total de 1.298.

En el PASO 2 –en la primera experiencia piloto- se coordinó una reunión interministerial con la presencia de los secretarios de estado, para discusión de opciones de intervención por ministerio con base al diagnóstico realizado con información secundaria y en el marco de sus políticas públicas, para establecimiento de acuerdos y compromisos para la ejecución de proyectos PITI en las localidades seleccionadas.

Sin embargo, más adelante esta reunión fue sustituida por reuniones interministeriales en el nivel desconcentrado y con la presencia de la ciudadanía de la localidad seleccionada, como se verá más adelante.

## **Fase 2 -diagnóstico:**

**GRÁFICO 6:  
DIAGNÓSTICO**



Esta fase inicia a partir de la elaboración de la Fase preparatoria, es decir con el levantamiento de información secundaria de la localidad PITI, que es validada en una visita al territorio. En esta etapa se plantean dos objetivos principales, uno de ellos es informar de la finalidad del Programa y la metodología en todos sus componentes: planificación, ejecución, monitoreo y evaluación, a la autoridad local y a las Direcciones Provinciales del nivel desconcentrado, a fin de dar inicio a procesos de coordinación local así como a generar la voluntad política de los actores en el territorio, con miras a lograr el cumplimiento del Programa en los tiempos y proyectos previstos para el desarrollo local.

Instancias de coordinación de reciente práctica en el país, por lo que en la metodología se la considera objeto de institucionalización para asegurar el logro de los proyectos, de

participación ciudadana, de consenso en la priorización de las intervenciones y por lo tanto de legitimidad de la intervención.

Y el segundo objetivo es presentar el diagnóstico con el perfil socio – económico del territorio, con base al cual se plantean de manera preliminar los programas y proyectos, en el marco de las políticas públicas de cada ministerio desde la oferta estatal. En este segundo objetivo, la propuesta estatal interministerial responde a una demanda evidenciada en los datos que reportan los indicadores sociales del SIISE basados en el censo del 2001. Sin embargo, hay que mencionar que se trata de datos desactualizados, con debilidad en una identificación más real de la oferta y la demanda, así como de una propuesta concreta para el cierre de brechas, que sin embargo este único enfoque, es insuficiente para efectos de la construcción de ciudadanía frente a la transformación local para el desarrollo.

Adicionalmente se da a conocer el monto aproximado de cada una de las intervenciones por ministerio, y se explica que estas asignaciones presupuestarias corresponden a las asignaciones ministeriales por provincia, presupuestos que son ajustados más adelante por las Direcciones Provinciales involucradas en función de tales presupuestos, de los proyectos priorizados y en el marco de una reestructuración de los presupuestos de los ministerios, ya que el PITI no dispone de fondos propios, y cada disposición surge en el transcurso de un año presupuestario ya cerrado en función de los planes operativos de actividades institucionales.

Posteriormente en esta misma fase, se realiza un taller con la participación de la población local, para la validación del diagnóstico preliminar, la propuesta inicial de intervención del PITI en el territorio, recogida en una matriz(**Anexo 1**), trabajada con la autoridad local y las Direcciones Provinciales, y la priorización de los proyectos, que pueden ser modificados, ampliados, ratificados o eliminados en función del debate y decisión ciudadana.

Forman parte del taller los representantes de los distintos sectores de la población local, los funcionarios del ejecutivo del nivel central y provincial, y las autoridades locales, prevista para la priorización de proyectos y posterior elaboración de los planes de desarrollo y presupuestos participativos, con quienes se valida de manera conjunta la

información y se prioriza los proyectos que se establecerán para la propuesta final de intervención del Programa.

La socialización de la propuesta preliminar se realiza a toda la población y mediante un trabajo en mesas ésta es validada y priorizada por sector y ministerio público. Cada mesa designa tres veedores que serán los responsables de remitir información al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, de información de alerta observada durante la ejecución de los proyectos. Tales veedores son seleccionados bajo criterios de credibilidad reconocida entre los miembros de la ciudadanía presente en la mesa sectorial, ser un actor sin relación directa con la ejecución de los proyectos ni con conflicto de intereses en la observancia de los proyectos en todo el ciclo de implementación del mismo.

La implementación de los proyectos contempla criterios adicionales previstos para dinamizar el empleo y la economía popular local, en el sentido de que cada uno de ellos debe considerar un porcentaje de contratación de mano de obra local, tanto para la construcción de obras de infraestructura como para la confección de uniformes escolares, provisión de alimentos y servicios turísticos. Algunas de estos propósitos se vieron limitados debido a las condiciones establecidas para la contratación pública, especificada en la ley de compras públicas que excluye de tales procesos a iniciativas de economía popular y solidaria por no estar enmarcadas bajo las condiciones establecidas por el sistema financiero formal.

En la primera experiencia del proceso de implementación del Programa de Intervención Territorial Integral – PITI, la presencia de los Secretarios de Estado otorgó relevancia del Programa en lo local, en la medida del acercamiento de la autoridad nacional ministerial a la población civil, que prontamente fue sustituida por delegaciones provinciales, con intervenciones eminentemente técnicas para la ejecución.

Sin embargo se mantuvo el establecimiento de los talleres en espacios públicos y comunes a la ciudadanía local, que aportó el encuentro ciudadano diverso con los funcionarios públicos y autoridades locales, en los que la participación fue colectiva e hizo posible la toma de decisiones por parte del ciudadano/a local en los asuntos de interés público. Este espacio abrió la puertas al debate, diálogo y propuestas disímiles, donde se evidenció los intereses así como necesidades de los distintos sectores ciudadanos, que en unos casos eran

genuinos, en otros clientelares, y unos más con características correspondientes al estado benefactor.

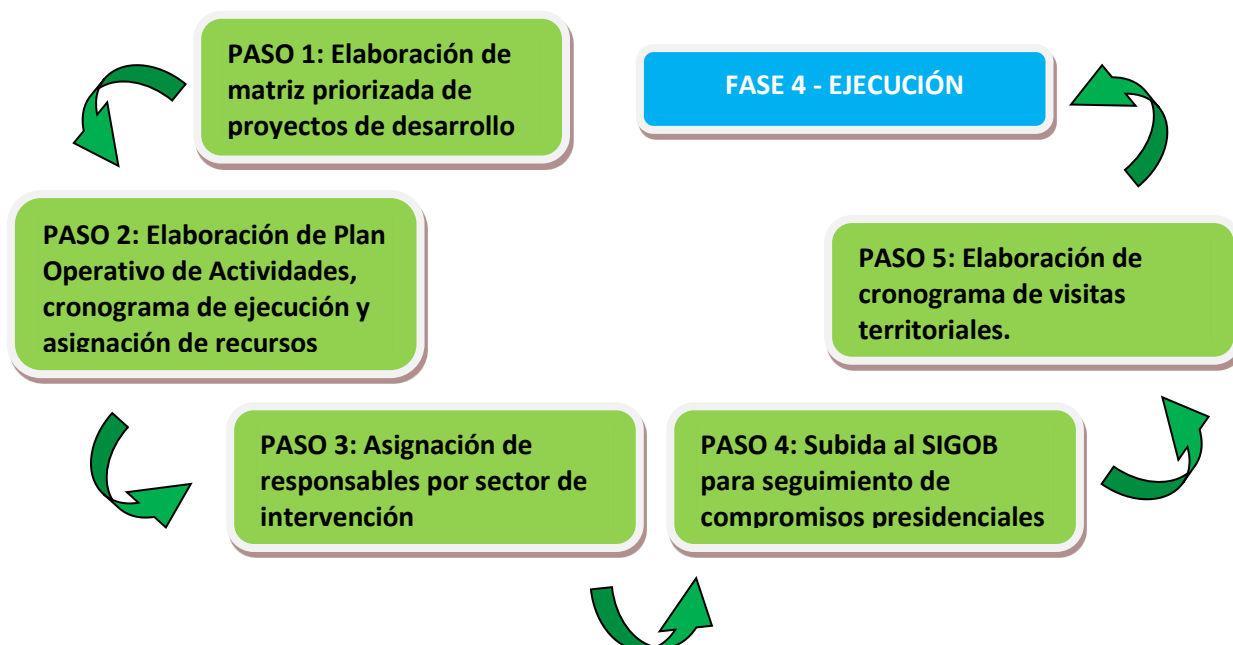
Las decisiones consensuadas por la población se convirtieron en proyectos de intervención a ser ejecutados en el marco de las políticas públicas de la oferta estatal, recogidas en las respectivas Agendas sectoriales enmarcadas en el Objetivo 1 del Plan Nacional del Buen Vivir, y en una matriz de intervención definitiva, que es remitida a las distintas Direcciones Provincial desconcentradas para la validación por parte del nivel central de cada uno de los ministerios implicados. La asignación de recursos para los proyectos priorizados fue definido por cada Dirección Provincial, siendo éstos incrementados o disminuidos en función de sus respectivos presupuestos, frente a la propuesta inicial de inversión.

El PITI como Programa de implementación de proyectos de política pública nacional, previó inicialmente impulsar de manera eficiente la gestión del desarrollo local en cada uno de los territorios seleccionados, pero que por su característica de “emergente”, de manera progresiva evidenció escasa incidencia en la transformación de las localidades y bajo impacto en cambios estructurales respecto de la desigualdad y la pobreza.

Sin embargo aportó a instalar de manera gradual la presencia del estado en territorios antes marginados de la acción estatal, abrir espacios de encuentro para la coordinación entre autoridades locales, régimen dependiente desconcentrado y población local, incorporar la participación ciudadana en las decisiones de interés público, y recrear formas de intervención estatal con la adaptación de metodologías participativas de relativo éxito en Porto Alegre, como entradas innovadoras del estado ecuatoriano en los territorios locales.

### Fase 3 - de planificación

#### GRAFICO7: PLANIFICACIÓN



Una vez que la población y los actores del régimen dependiente han acordado ejecutar los proyectos priorizados por la ciudadanía y en los costos establecidos, se elabora un plan operativo y un cronograma de inicio y fin de los proyectos, con los respectivos presupuestos asignados.

Los proyectos de infraestructura son recogidos en una matriz que determina cuatro etapas de la intervención: una para la elaboración de estudios, una siguiente para la licitación de la obra, la tercera que corresponde a la contratación y la cuarta etapa que se refiere a la ejecución; Estos proyectos estaban acompañados por otros elementos, para viabilizar la integralidad de la política pública, como por ejemplo en el caso de educación, la construcción de escuelas estaba complementada con la dotación de personal docente y equipamiento. Los proyectos intangibles estaban recogidos en matrices de marcos lógicos, para garantizar el seguimiento de los mismos y su ejecución.

Se designó un funcionario ministerial del nivel central como responsable del proyecto de su sector en el territorio, que debía actuar de manera coordinada con el Director Provincial

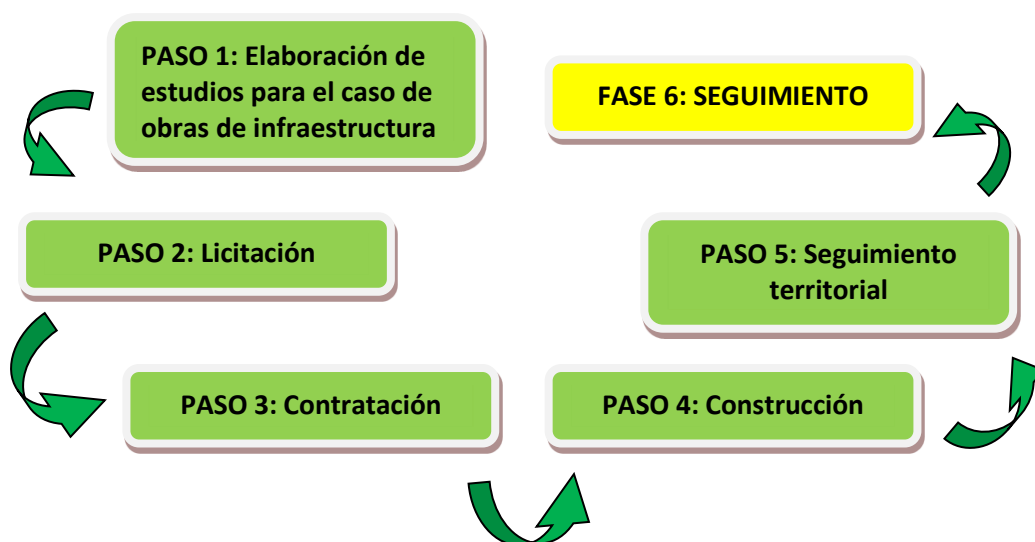
o Coordinador Zonal respectivo. Igualmente los veedores debían cumplir con su responsabilidad de vigilar la ejecución de los proyectos y reportar cualquier novedad que presentara cualquiera de ellos.

Se determinó inicialmente reuniones trimestrales para seguimiento de los proyectos in situ, y más adelante un monitoreo mensual con reuniones previas con los funcionarios de las Direcciones Provinciales, autoridades locales, población beneficiaria, contratistas y veedores. Y un proceso de seguimiento y monitoreo de información secundaria remitida de primera mano desde el estado desconcentrado.

Por ser intervenciones de rápida implementación, los proyectos se elaboraban con base a este diagnóstico rápido por lo que no entraban para aprobación de SENPLADES, ni contaban con recursos propios.

#### Fase 4 - de ejecución

**GRÁFICO8:  
EJECUCIÓN**



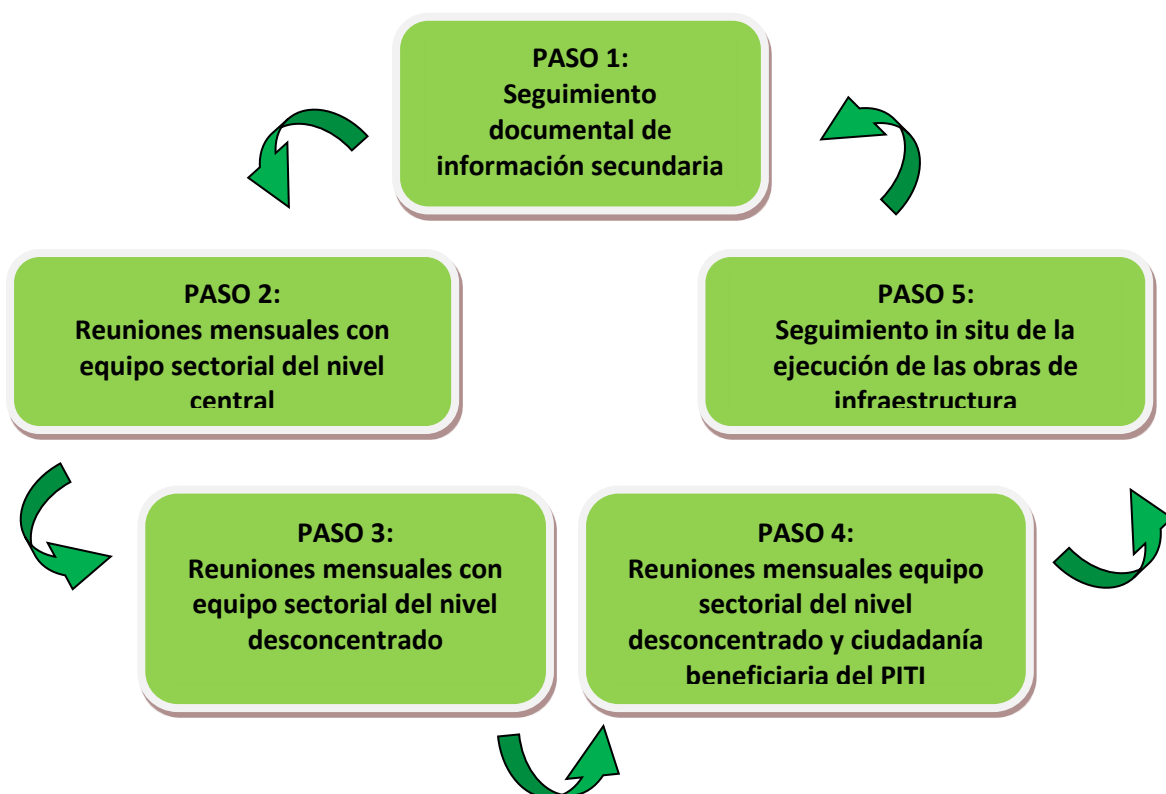
Una vez planificado el PITI el proceso de ejecución se realiza a través de las Direcciones Provinciales involucradas en su implementación. Se daba inicio así a los procesos de asistencia técnica, seguimiento y monitoreo de los Proyectos.

En el ámbito de la asistencia técnica el acercamiento del Ministerio Coordinador de Desarrollo Territorial con las respectivas Direcciones Provinciales se efectuó de manera constante, en consideración de varios factores que impedían el normal curso de su ejecución. Por un lado estaba la diferencia de ritmos del nivel central y local en la implementación de los proyectos, que generaba retrasos frente a los plazos establecidos. Por otro lado, se enfrentaba con una alta rotación de los funcionarios nacionales y provinciales que de manera recurrente exigía nuevas capacitaciones relacionadas con el PITI y los proyectos en ejecución. Y finalmente se enfrentaba con procesos de centralización de la información, que no eran transferidos al nivel territorial para una adecuada coordinación y avance de los proyectos.

Se ejecutó el cronograma de reuniones con las Direcciones Provinciales y visitas de campo a las obras de infraestructura.

#### **Fase 5: de seguimiento y evaluación**

**GRÁFICO9:  
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**





Como se menciona en fases anteriores, se implementó procesos de seguimiento a través del manejo de instrumentos técnicos diseñados de manera conjunta entre el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y Presidencia de la República, matrices que eran actualizadas mensualmente por las Direcciones Provinciales y Direcciones de Planificación del nivel central de cada uno de los ministerios involucrados.

Se realizó reuniones periódicas con los funcionarios de las Direcciones de Planificación del nivel central cuando lo ameritaba, y reuniones inicialmente cuatrimestrales, posteriormente mensuales con las contrapartes ministeriales o funcionarios delegados con capacidad de decisión del nivel territorial, en las que adicionalmente participaba la población beneficiaria del PITI, y contratistas para el caso de proyectos de obras de infraestructura, cuyo objetivo era informar sobre el estado de situación del Programa en el territorio, los avances y/o retrasos de los mismos, éstos últimos que fueron lo usual en casi la totalidad de los PITIs.

Pese a lo establecido en la metodología, las visitas de campo se realizaban en la medida de las posibilidades del equipo responsable del PITI del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, que estaba integrado por dos personas, lo que da cuenta de un equipo reducido con precaria capacidad de cubrir el proceso de seguimiento y monitoreo diseñado. Tanto las reuniones en el territorio como las visitas de campo se realizaron de manera inestable y poco sistemática.

La mayor parte de los veedores designados para los proyectos no se comprometieron con su rol, siendo unos pocos los que ejercieron veedurías, a través de los cuales fue posible detectar oportunamente los inconvenientes que surgían en la ejecución de los proyectos (retrasos en la ejecución de obras, anomalías en su implementación, problemas de corrupción).

Finalmente se realizaba un seguimiento riguroso desde la Secretaría de Información de Gobierno, SIGOB, al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y contrapartes ministeriales, de forma mensual.

## 2.4 Programa de intervención territorial integral - Dayuma:



Fuente: Documento de diagnóstico de Dayuma. GAD Parroquial Dayuma.

Dayuma es una parroquia del Cantón Puerto Francisco de Orellana, de la provincia de Orellana, ubicadas en la Zona 2 de Planificación Administrativa (SENPLADES) situada en la confluencia de los ríos Napo y Coca. Limita al norte Al Norte: con las parroquias el Dorado, Taracoa y Alejandro Labaka; al sur: con la parroquia Inés Arango; al Este: con la parroquia

Alejandro Labaka y al Oeste: Con las parroquias la Belleza y García. Mediante ordenanza se crea la Parroquia en junio de 1990 en la administración del Dr. Rodrigo Borja Cevallos, con una superficie de 123.101,39 hectáreas. Está organizada en 77 comunidades legalizadas, con ubicación dispersa y un centro poblado, donde se concentran la mayoría de los servicios.

En 1970 se inicia el proceso colonizador del territorio con la presencia de las petroleras Kupi, Pindo, Puma y Petroecuador, el parque nacional del Yasuní se declara como Patrimonio Nacional de la Humanidad y se registra una explotación indiscriminada de los recursos forestales, especialmente del cedro por parte de los colonos, indígenas y madereros.

El territorio de la provincia de Orellana en los años 60 estaba administrado por la misión capuchina y en 1954 el sacerdote Miguel Gamboa fue designado Prefecto de la provincia. Su población era indígena de la etnia Tagaeris quienes más adelante compartieron el territorio con colonos, misioneros, autoridades estatales y runas, cuya relación de tensión desencadenó en una acción violenta por parte de los Huaorani en 1955 (MANOSALVAS, M. 2010: 92).

Tiene una población total, rural, de 6.298 habitantes, el 55.95% son hombres y el 44.05% mujeres, con una población predominantemente joven y adulta, el 56.54% en los rangos de edad de 15 a 64 años. Su composición étnica corresponde a los grupos kichwa y shuar, con

un total de 2.189 habitantes. La población tiene un número de hijos promedio por familia de 4.8.

Las principales actividades económicas de Dayuma son la agricultura, que se ve limitada por la fragilidad y erosión de los suelos, fuertes pendientes, asistencia técnica escasa, acceso a crédito, tenencia de la tierra (predominan las fincas minifundistas) que hacen que la producción sea fundamentalmente de autoconsumo y una parte reducida para su comercialización. En importancia el segundo lugar lo ocupa la producción petrolera seguida por los servicios administrativos y finalmente la construcción, actividades que en su conjunto y de acuerdo al último censo del 2010 representan el 71.67% total de la PEA, de una población de 2.365 personas económicamente activas, distribuidos en 1.846 hombres y 519 mujeres de la PEA rural.

Revisando cada una de ellas, la actividad agropecuaria es una de las principales fuentes de ingreso para las comunidades de la parroquia, pese a que actualmente existe una baja en la productividad, que responde a diferentes factores como: cultivos viejos, suelos poco productivos; escaso mantenimiento en el sector debido a la crisis agropecuaria, variabilidad de los precios del mercado; vías de comunicación para el flujo de bienes; reducción del mercado interno, decreciente demanda de productos agrícolas como el café, que sin embargo, se ve por favorecida por factores climáticos para la producción de carne, leche, cacao, café, palma africana, plátano, maíz duro, arroz, yuca, malanga, maní, frutales, entre los más destacados. La mayor parte del uso del suelo de la parroquia corresponde a bosques y Montes, que alcanza a alrededor del 92.21% de la superficie total de la parroquia, y la actividad agropecuaria la segunda, con el 6.09% de uso del suelo, que da cuenta de la zona dedicada a la actividad.

Dayuma cuenta con sistemas de drenaje naturales, con la presencia de varios ríos que atraviesan el territorio como los ríos Rumiyacu y el río Tiputini, y varios drenajes secundarios que nacen de los principales ríos. El sistema se ve afectado por la contaminación de actividades antrópicas como la actividad petrolera, que ha generado distinto tipo de contaminación y afectación al medio ambiente.

Tales como el desbroce de bosques forestales naturales para la apertura de carreteras, construcción de plataformas y campamentos, crecimiento de centros poblados, demanda de

servicios básicos; contaminación de ríos derrames petroleros presenciados por los habitantes, percepción de alteraciones en los cursos de agua por efecto de actividades de remediación, entre otras. Acciones que han generado riesgos que se agravan en un escenario por presencia de eventos naturales, y que atentan contra la seguridad ciudadana, la integridad poblacional y la salud, por la influencia de sustancias químicas y radioactivas peligrosas en el entorno poblacional directa o indirectamente.

Existen los siguientes datos aproximados de pozos petroleros existentes en la Parroquia:

“En la parroquia de Dayuma, se han perforado aproximadamente unos 156 pozos, de los cuales más del 78,20% se encuentra en producción, 7,69% corresponden a pozos inyectoros, reinyectores y un 12,18% no están en funcionamiento o no cuentan con datos disponibles. Y, con respecto a las piscinas que se abrieron para soporte de las actividades petroleras, se tienen registros de 110 piscinas, de las cuales alrededor del 69,09% no presentan ningún tipo de tratamiento. (PRAS-MAE, SIPAS, 2011)” (Diagnóstico de la Parroquia. Junta Parroquial Dayuma).

Entre los campos de mayor producción se encuentra el Auca, que pertenece a EP-PETROECUADOR, le siguen los Campos Hormiguero y Nantu 14 de la empresa privada PETROORIENTAL, éste último que comparte territorio con el Parque Nacional Yasuní. Existen en la parroquia igualmente cuatro estaciones de producción que recogen la materia prima de los pozos petroleros en operación, para su procesamiento.

Un elemento de desencuentro y constante conflicto entre comunidades y compañías petroleras, es el incumplimiento a la legislación ambiental que debe ser contemplada en todas las fases de la producción petrolera (exploración, explotación, industrialización, comercialización y abandono de una actividad petrolera) para la gestión sustentable de los recursos.

En cuanto a servicios básicos y de infraestructura, en Dayuma se registra que el 82% de familias tiene vivienda propia, ya sea pagada en su totalidad, prestadas o cedidas sin pago por su uso, por regalo, donación, herencia o posesión u obtenida por servicios pagados poco a poco; el 6% arrienda; y, Sin embargo, hay que tomar en cuenta que estas viviendas del 18%, el 82% están en regulares o malas condiciones, el 65% tiene ausencia de servicios básicos, ya sean de agua potable para consumo humano, energía eléctrica, recolección de

desechos sólidos y alcantarillado. Igualmente existe déficit de viviendas registradas versus número de hogares.

En cuanto al servicio de agua potable por red pública para consumo humano, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010, en la parroquia solamente 6 de las 77 comunidades existentes cuentan con el servicio (14%), lo que tiene impacto en salubridad y nutrición de la población, con incidencia en las principales causas de enfermedad que afectan - epidémicas y parasitarias- que a todos los grupos de edad. El 26% usa agua de pozo, el 44% agua de río, vertiente o acequia, el 15% agua de lluvia o albarrada, y el 0,2% de carro repartidor.

En sistema de alcantarillado para aguas servidas, de acuerdo al censo del 2010 el 1% cuenta con el servicio en la cabecera parroquial de Dayuma cuentan con el servicio, lo que da cuenta del déficit del servicio tanto en el centro poblado como en las comunidades. El 41 % no cuenta con ningún sistema de eliminación de aguas servidas, el 31% setiene pozo séptico, el 18% pozo ciego, el 8% letrina y el 1% con descarga directa a ríos, lagos o quebradas.

En el servicio de recolección de basura, de acuerdo a la línea de base levantada y reflejada en el diagnóstico proporcionado por la parroquia, sólo 5 de 77 comunidades de cuentan con el servicio por carrecolector, el resto de las comunidades la queman, arrojanla basura enun terreno baldío o quebrada, ríos, acequias, canales, la entierran, o utilizan otras formas. El centro poblado no cuenta con un botadero de desechos sólidos, no existe cultura de reciclaje de basura, ni tampoco información sobre tratamiento de basura. El servicio por carro recolector no da cobertura suficiente al centro poblado, con una atención de dos días a la semana.

En cuanto al servicio de energía eléctrica, 52 de 77 comunidades cuentan con el servicio público (77%), el 21% no tiene ningún servicio y el 1% cuenta con generador de luz.

En salud, el Ministerio de Salud Pública brinda el servicio a las comunidades con prevención, control y tratamiento de enfermedades existentes, en infraestructura educativa, la Dirección Provincial de Orellana registra 33 escuelasfiscales que dan cobertura a 1.414 niños y niñas, 70 aulas y 113 docentes responsables. Estas infraestructuras solo 2 cuentan

con servicio de agua potable, 15 con energía eléctrica y ninguna con telefonía fija. Existe deficiencia en la dotación de baterías sanitarias, cerramientos, equipamiento y nuevas tecnologías como computadoras. Se registra un déficit en infraestructura del 33%.

Se registra el 11% de analfabetismo en mayores de 15 años, 33% promedio en instrucción primaria, 28% con educación básica con un 28%, el 15% con educación secundaria, 8% con educación media y el 5% con ninguna educación formal. Lo que da un promedio de escolaridad de los adultos de 6 años.

En cuanto a equipamiento urbano cuenta con 20 casas comunales, 60 iglesias; 15 canchas de uso múltiple, y 10 cementerios. Un cementerio, 1 farmacia, 1 centro de desarrollo infantil, baterías sanitarias públicas, baterías sanitarias y mercado, ubicados en la Cabecera Parroquial. Respecto a seguridad la cabecera cantonal cuenta con una UPC para 4 policías, y en redes viales y de transporte, cuenta con un total de 195.67 Km. de red vial de distinta tipología: “84% de vías angostas no pavimentadas; 9% vías pavimentadas (2 o más vías); y, 7% de calles urbanas.

La parroquia registra 37 puentes de distinta estructura, tablero y estado general. Sin embargo, la red vial registra un estado deficitario con demanda de importantes inversiones, que prevea además de la instalación de servicios de agua potable, alcantarillado, telecomunicaciones y electrificación. Se ha identificado como prioridad la conectividad de los ejes viales principales: Dayuma – El Dorado; La Belleza; Taracoa; Inés Arango, y de otros ejes viales secundarios, a lo que se suma la inversión en señalización y seguridad vial, actualmente deficiente. La parroquia cuenta con transporte intra - provincial en gran parte de la red vial (ejes principales y secundarios) con tarifas de alrededor de USD 1,00 por una distancia aproximada de 40km y 45 minutos de recorrido.

En cuanto a cobertura telefónica está presente en la cabecera parroquial el servicio con líneas de CNT y cobertura de internet. CLARO tiene cobertura en telefonía celular en tramos determinados, que se concentran principalmente en la cabecera parroquial y las “...comunidades asentadas a lo largo de la vía principal” (Ibid: 116).

En cuanto a la participación ciudadana, una de las nuevas funciones de los gobiernos autónomos descentralizados, ésta se registra por medio de asambleas mensuales

convocadas para la resolución de conflictos y distribución de presupuestos. Se consultas ciudadanas semestrales de seguimiento y comités anuales para rendición de cuentas.

## **2.5 Indicadores socio económicos del PITI Dayuma**

Para la elaboración del diagnóstico socio económico de la Parroquia se revisaron varios indicadores con datos del censo del 2001: Población, composición étnica, composición etaria, analfabetismo, tasa neta de escolarización primaria, tasa neta de escolarización secundaria, tasa neta de escolarización superior, tasa global de participación laboral, hacinamiento, red de alcantarillado, vivienda propia, servicio eléctrico, pobreza por necesidades básicas insatisfechas, extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas, con un total de 12 indicadores revisados con los siguientes resultados con relación a Dayuma.

En *analfabetismo* Dayuma reporta el 8.6% con una diferencia de alrededor de un punto más elevado con relación al Cantón que registra el 7.9%. Sin embargo es la parroquia que se encuentra en mejor situación del Cantón comparativamente con el resto de parroquias, siendo Taracoa la que está en peor situación con un 9.6% de analfabetismo.

En tasa neta de escolarización primaria Dayuma se encuentra en peor situación, con el 82,3% con relación a Taracoa que registra un 87.5%. La cabecera cantonal reporta el 91.3% y el 88.2% el Cantón. La tasa neta de escolarización secundaria reporta en Dayuma el 22.2%, se mantiene en peor situación de las parroquias en el Cantón, que reporta el 35.9% y Taracoa en mejor situación el 32.8%. La tasa neta de escolarización superior reporta en Dayuma el 0,3%, la parroquia en peor situación y Taracoa en mejor situación con un 0.8%. El cantón registra el 1,9% y la cabecera cantonal el 2,6%.

En cuanto a la tasa global de participación laboral Dayuma registra el 58,4%, siendo en este sector también la parroquia que está en peor situación, siendo Taracoa la que se encuentra en mejor situación con el 62,8%. El Cantón reporta el 57,1% y la cabecera cantonal el 55,7%.

El indicador de hacinamiento refleja a Dayuma como la parroquia en mejor situación con el 34.6% y Taracoa en peor situación con el 46,4%. El cantón reporta el 34,6% y la

cabecera cantonal el 30.8%. El indicador de la red de alcantarillado reporta para Dayuma el 0,2%, siendo la parroquia en peor situación y Taracoa en mejor situación con el 0.6%. Existe una importante diferencia del indicador con el Cantón que registra el 24,7% y la cabecera cantonal con el 37%.

En vivienda propia Dayuma es la parroquia que se encuentra en peor situación que el resto de parroquias del cantón con un 84,2%, sin embargo es superior al porcentaje del cantón y la cabecera cantonal que reportan el 67,6% y 58.4% respectivamente. En servicio eléctrico el porcentaje en Dayuma alcanza el 8.2%, con lo cual se ubica en la parroquia en peor situación y Taracoa en mejor situación con el 27.9%. El porcentaje en Dayuma se presenta bastante inferior al porcentaje del cantón y la cabecera cantonal que registran el 58.1% y el 80.9% respectivamente.

La pobreza por necesidades básicas insatisfechas en la parroquia se encuentra en el 93.8% frente a una situación del cantón que está en el 76.6% y la cabecera cantonal con el 67.8%. La pobreza extrema por necesidades básicas insatisfechas presenta en Dayuma el 53.9% frente al 41.1% del cantón y el 32.7% de la cabecera cantonal. Sin embargo es la parroquia que se encuentra en mejor situación, y Taracoa en peor situación con un 58.1% de pobreza extrema por NBI.

Indicadores que me he permitido detallar para contrastar más adelante estos datos con la intervención del PITI en la Parroquia, para un análisis comparativo de eficiencia de la política pública en ese sentido.

## **2.6 Implementación del PITI Dayuma**

A partir de una Disposición Presidencial, se programó la primera visita interministerial a la parroquia, el 18 de diciembre del 2007, que contó con la presencia de los ministros y ministras de Estado a fin de evaluar de manera conjunta con la población la situación socio – económica del territorio, en el que se identificó déficit en los siguientes sectores: agua potable, contaminación ambiental, malas condiciones del subcentro de salud, déficit de profesionales de la salud para el subcentro, establecimientos educativos en malas condiciones, necesidad de personal docente e instalaciones con deficiencia en el



equipamiento de las instituciones educativas, que se analizan de manera exhaustivas con visitas ministeriales territoriales para la intervención.

De este ejercicio se plantea intervenir con el MIDUVI en el sistema de agua potable; Ministerio de Salud con el mejoramiento de la infraestructura del Subcentro de Salud, entrega de insumos, equipos y asignación de personal médico especializado, y con el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social se inicia un proceso de registro único de beneficiarios para la aplicación de programas sociales del gobierno (Bolaños, 2008: 1).

El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social elabora la metodología del PITI y el 30 de enero del 2008 se realiza el taller para la socialización y explicación de la misma, a alrededor de 200 pobladores y 82 comunidades que conforman la parroquia. En el taller se realizó un trabajo en mesas para la priorización de necesidades que contempló seis ejes: educación, inclusión económica y social, vivienda, agua y saneamiento, trabajo y ambiente, turismo y energía, cuyo resultado conformó los cuatro componentes de intervención del PITI Dayuma: social; Ambiente, minas y petróleo; productivo; y, participación ciudadana, cada uno de los cuales especificaba proyectos priorizados contenidos en matrices trabajadas en el taller.

Los proyectos fueron validados en una reunión posterior de ministros y ministras de Estado, el 28 de febrero del 2008, y el 12 de marzo del mismo año se socializa a la población el PITI Dayuma, los compromisos ministeriales y los proyectos priorizados en varios componentes: social, ambiental, productivo y de participación ciudadana.

En el componente social, se priorizó proyectos en educación mediante el mejoramiento de infraestructura educativa, construcción de baterías sanitarias, asignación de partidas de docentes, entrega de uniformes escolares vinculado al programa de economía popular y solidaria “Hilando el Desarrollo”, y la generación de empleo para artesanos de la confección con a través de dicho programa. Intervención que orientó sus esfuerzos a incrementar las tasas netas de escolaridad primaria, que en Dayuma asciende al 82,3% de acuerdo a los datos reportados en el censo del 2001, con una inversión de US\$ 405.054,52.

En el sector salud se priorizó el mejoramiento y reparación de la infraestructura del Subcentro de Salud de la Parroquia, entrega de insumos médicos, medicinas y equipos odontológico, parto y sutura, asignación de 10 profesionales de la salud para prevención, control y tratamiento de las enfermedades: IRAS, EDAS, cáncer, enfermedades dermatológicas y aquellas con elevado impacto epidemiológico, y el levantamiento de fichas familiares para un diagnóstico de salud prevalente en la población de la parroquia para ampliación de la cobertura, con un total de inversión de US\$ 174.561. Esta intervención orientada hacia la gratuidad universal en la prestación básica de atención en salud (Ibid: 2).

En el sector de Inclusión Económica y Social, se determinó el incremento del bono de desarrollo humano, que al momento de la acción interministerial registraba a 453 personas beneficiarias, la actualización del registro único de beneficiarios del bono de desarrollo humano para Dayuma, la entrega de créditos de desarrollo humano, capacitación y generación de un proceso de inclusión económica y social, y mejoramiento de la ingesta calórica y de micronutrientes en niños menores de 5 años, a través de Aliméntate Ecuador. Desarrollar las capacidades de niños y niñas menores de 5 años a través de los Programas ORI y FODI, con una inversión de US\$ 241.590.

En desarrollo urbano y vivienda se programó la construcción y entrega de 50 viviendas, regularización de tierras y entrega de escrituras para 55 familias, con una inversión de US\$ 196.000. En cuanto a Trabajo el Ministerio del sector priorizó trabajar en una propuesta para la eliminación de la tercerización, acción demandada por la población de Dayuma, la propuesta para la creación de una unidad administrativa del Ministerio de Trabajo para agilizar denuncias y trámites laborales y capacitación a 300 personas en actividades productivas por parte del SECAP, para mejoramiento de opciones de empleo, con una inversión total en el sector de US\$ 169.000.

En el componente ambiental se priorizó proyectos de remediación de pasivos ambientales en las áreas petroleras del Auca y Sacha con una meta de 4.000 km<sup>2</sup>, y el seguimiento y verificación del cumplimiento de programas de remediación, por parte del Ministerio de Minas y Petróleos. Este proyecto y actividad definida en función de la demanda ciudadana

debido a la contaminación ambiental, ocasionada por la alta intervención de las empresas petroleras en la zona. Se destinó una inversión de US\$ 400.000,00.

En el componente productivo, sector agricultura, se presentaron varios programas para la reactivación agrícola de Dayuma, entre estos PROERA para la capacitación y asistencia técnica a agricultores en la producción de café y cacao; proyectos de reforestación de las riveras del río Rumiyacu y zonas aledañas a pozos petroleros; y programa de seguridad alimentaria, con una inversión en el sector de US\$ 6'171.140. Y en el sector de transporte y obras públicas proyectos de mejoramiento del asfaltado de la carretera Hollín – Loreto – Dayuma con 114,3 km de longitud, a ser concluido en el 2009, elaboración y ejecución del Plan vial parroquial e implementación de dos microempresas de mantenimiento vial, con la generación de 16 empleo, con una inversión de US\$ 30'060.000.

En el componente de participación ciudadana se realizó capacitación en “Ciudadanía Activa y comprometida por parte de la Secretaría de Pueblos y Movimientos Sociales, con una inversión total en el componente de \$ 4.000 en este Componente, y de US\$ 37'821.345 de la totalidad del PITI Dayuma.

En el año 2010 por disposición presidencial los PITI emprendieron acciones específicamente en infraestructura, con priorización de proyectos en mejoramiento de infraestructura escolar con una inversión de US\$ 89.785,00, ampliación del Subcentro de Salud de Dayuma por US\$ 57.889,00, programa de 32 viviendas para la comunidad Rumipamba por un total de US\$ 164.807,00, y la construcción de un puente colgante peatonal sobre el río Tiputini en la comunidad Flor de Oriente, por US\$ 135.246,00 y una inversión total de US\$ 447.727,00.

En conclusión, nuestro País, desde su configuración como República a pesar de su diversidad cultural, social, étnica, geográfica, ambiental y de sistemas económicos diferenciados, se estructuró desde sus inicios con Constituciones diseñadas y elaboradas con la visión única de los poderes hegemónicos de blancos criollos, como la clase social legitimada para acceso de oportunidades, servicios y derechos, que dejó excluida a la gran masa de la población del Ecuador constituida por indígenas, afroecuatorianas/os y mestizas/os, asentadas a todo el territorio nacional, que consolidó los procesos de

inequidad y exclusión en todas las dimensiones enunciadas, y en el ejercicio de la gestión pública del Estado nacional.

Constituciones que de manera progresiva serían adaptadas y reformadas de acuerdo a los diferentes modelos de desarrollo adoptados por los gobiernos nacionales del Ecuador, en función de lo que se impulsó el diseño, construcción y ejecución de políticas públicas específicas, que incorporó nuevos enfoques para la inclusión, aunque con mucha dificultad para su implementación en la práctica. El gobierno de la Revolución Ciudadana bajo el planteamiento de un innovador proyecto político, postula un nuevo modelo de desarrollo, el del Buen Vivir, a partir del que se inicia la reforma constitucional plasmada en la aprobación de la Constitución del 2008 y construcción del Plan Nacional de Desarrollo, más adelante el Plan Nacional del Buen Vivir.

El Programa de Intervención Territorial Integral, en el 2007 se inserta en el nuevo enfoque como iniciativa para impulsar un desarrollo territorial integral ejecutado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, a través de la coordinación interinstitucional que viabilice la articulación de actores y de las políticas públicas nacionales en el nivel territorial, para lo que diseñó y desarrolló metodologías, mecanismos e instrumentos de articulación, apoyado en equipos territoriales para su efecto, que no obstante registró experiencias diferenciadas, con resultados precarios con relación a los objetivos esperados. Los PITIS fueron de dos tipos, integrales y temáticos, y se ejecutaron en veinte localidades del país, algunos de ellos concluidos y otros que aún se encuentran en marcha.

### **CAPÍTULO III:**

#### **LOGROS Y LÍMITES DEL PROGRAMA DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL INTEGRAL PITI DAYUMA**

De acuerdo a lo recogido por la Dirección de Proyectos y del Programa de Intervención Territorial Integral – PITI, y ratificado en las entrevistas realizadas a los actores clave, detalladas más adelante, el PITI Dayuma ha contribuido a democratizar la gestión pública con la incorporación de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones por parte de la población, que ha permitido definir e identificar de manera colectiva los proyectos para el desarrollo de Dayuma. Participación que a la vez ha impulsado procesos de corresponsabilidad, fortalecimiento de la organización social y de la ciudadanía, e impulsado actitudes de solidaridad y respeto.

Ha viabilizado la incorporación de la Parroquia antes olvidada de la acción del Estado, a la acción multisectorial que a través del programa es tomada en cuenta con inversión de políticas públicas, acompañadas de procesos de planificación y recursos presupuestarios en función a la programación de la intervención prevista. Este ejercicio ha permitido por un lado mejorar la eficiencia y la eficacia de la inversión pública al ser proyectos identificados desde la ciudadanía y en conjunto con las autoridades locales y el régimen dependiente, y por otro lado, difundir e informar de las políticas y programas del gobierno nacional a la población local mediante las instituciones desconcentradas, y ser contextualizados localmente en función de los escenarios específicos.

Se menciona que ha logrado ampliar las oportunidades de desarrollo de capacidades a través del fomento de proyectos para éste fin, en educación, salud e inclusión de grupos de atención prioritaria a procesos productivos.

Ha contribuido a fomentar procesos de coordinación interinstitucional que ha evitado duplicar acciones y mejorar el uso de los recursos, como lo ha puesto en evidencia el cumplimiento de los proyectos identificados en el capítulo anterior con una inversión que alcanzó alrededor de los 37 millones de dólares. Igualmente ha contribuido al

fortalecimiento del gobierno parroquial, un actor clave del desarrollo, en el ejercicio de sus funciones: ejecutiva, legislativa y participativa, que orientó la participación, planificación y ejecución delo programado. Todo lo anterior ratificado con las entrevistas realizadas a los actores clave, quienes han puntualizado observaciones específicas con respecto a ciertos temas que se revisarán a continuación:

### **3.1 Desde la visión de las autoridades locales<sup>12</sup>**

De las entrevistas realizadas se contó con la participación a las reuniones programadas, con las/los ciudadanas/os y representantes de las comunidades beneficiarias del programa, funcionarias/os de las direcciones provinciales implicadas en la ejecución del PITI, y autoridades locales del gobierno parroquial, presidente y vocales, con una participación y rol diferenciado en cuanto a acciones, temas e intereses: unos para socialización de obras en ejecución como el puente sobre el río Tiputini u obras del Colegio Dayuma; por distintos intereses como los de la Comunidad Rumipamba, quienes han señalado que su participación fue por reclamos y no por derechos, a partir de lo cual se fueron involucrando a la política del Gobierno con el PITI.

La asistencia fue por la participación misma para dar sugerencias a los ministerios y pedir el cumplimiento de obras; y por acciones concretas como contribuir al proceso de coordinación con la provisión de una aula del Colegio Dayuma para la reunión de la cual formaron parte, para estar informados de las obras y sugerir sobre las obras planificadas e incumplidas, como observador de las propuestas, y para estar informados de las actividades de las instituciones.

Desde la visión de los actores del GAD parroquial a través del PITI se mejoró la atención del Estado en el territorio porque conocieron las necesidades de las comunidades; que han sido muchas como se identificó en el pliego de peticiones, de las que se realizó algunas como los puentes, la construcción de viviendas, etc., pero no se cubrió todas.

Se considera que el PITI fue importante porque por primera vez en la historia de Dayuma se conoció que existieran ministerios que nos representan. Sin embargo, existen opiniones contrarias que expresan que el PITI no fue un buen instrumento de coordinación para la

---

<sup>12</sup>Anexo 2 Entrevistas

articulación de acciones institucionales, debido a la falta de colaboración necesaria y eficaz por parte del gobierno o de quienes estaban a cargo. Entre estas deficiencias se considera la falta de coordinación con el GAD parroquial desde el inicio del programa, debido a que no se conocía del plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

Se señala que los ideales son muy buenos porque orienta acciones para la vida práctica, pero que la realidad es otra por las múltiples necesidades que tiene la población y en este sentido el PITI no ha mejorando la respuesta a la mismas sustancialmente. No obstante se considera que el PITI continúe velando por los intereses de la población, pero en forma seria y muy comprometida con las comunidades más necesitadas, articulando a los actores en el territorio.

Se considera que hace falta mucho por hacer y que antes no ha existido política pública, sino que más bien ésta empezó con el PITI, a través del que se considera se han conseguido algunas obras de políticas públicas por lo que esperan que siga adelante y que el gobierno los apoye con recursos económicos para que sus aspiraciones se hagan realidad.

### **3.2 El PITI Dayuma desde la visión de las ciudadanas/ciudadanos**

Desde las/los ciudadanas/os se planteó que la participación en mesas ayudó a identificar y determinar las diferentes necesidades de la parroquia para proyectar las obras a futuro, como la ampliación del centro médico, construcción de la casa para médicos, guarderías, etc.; el proceso de participación ciudadana fue importante porque se pudo contar con la presencia de las autoridades y que éstas viabilicen la participación ciudadana; fue importante también que en las reuniones de trabajo la ciudadanía pudo opinar para dar a conocer las necesidades emergentes de los diferentes sectores de la parroquia, aunque se señala que la participación no fue para todas/os sino para ciertas personas.

Han participado gestionando obras en la comunidad, por acceso a derechos y beneficios, por invitación a las reuniones y haciendo conocer las obras y beneficios que llegaron, compartiendo inquietudes de los diferentes proyectos que se iban a realizar en la parroquia, con apoyo directo, en dar opiniones, la participación era representativa por parte de las

comunidades y los sectores y difundiendo de lo que se trataba el PITI, dando a conocer las necesidades existentes a los ministerios y a todos los asistentes y participantes, ya que no todos conocían el PITI.

Consideran que el PITI ha ayudado a las comunidades olvidadas especialmente en casos de emergencia; ayudó a la credibilidad del GAD parroquial en Dayuma porque fue un programa que empezó a trabajarse de manera compartida con los diferentes ministerios, autoridades parroquiales y la comunidad. En la ejecución del PITI había evaluación frecuente del avance de los proyectos y solventó necesidades que no estaban planificadas. El PITI ayudó también porque se informaba de las necesidades que existen en la parroquia de los distintos sectores -educación, salud, vialidad, economía-, sin embargo señalan que hizo falta dar cumplimiento a algunos proyectos por parte de las direcciones provinciales.

Se menciona que el PITI no ha cambiado la vida en lo personal de la población, aunque sí para algunas/os ciudadanas/os que fueron beneficiarios directos de obras de infraestructura, como por ejemplo la construcción del puente comunitario, pero se considera que ha cambiado la vida de la población en su conjunto en el sentido de los beneficios obtenidos del programa en cuanto a la atención en salud y la ejecución de proyectos en educación, salud, vivienda, legalización de tierras, aunque hacen falta muchas cosas todavía.

Antes de la construcción del puente no se podía cruzar el río cuando estaba crecido, cada comunidad se las arreglaba acudiendo a distintas instituciones, gobiernos seccionales y ministerios para buscar respuesta a las necesidades, se estaba sujeto a los gobiernos; era difícil realizar trámites burocráticos algo que ha cambiado porque se ha hecho más fácil realizarlos, la atención es inmediata, con calidad y calidez de parte de los funcionarios públicos. Antes se hacían migas y las demandas se planteaban en forma de lucha.

Se buscaba incansablemente lograr realizar obras en los sectores a través de los gobiernos seccionales, bancos, hospitales, el Consejo Provincial, y en obras emergentes se recurría a las empresas petroleras, todo el trabajo estaba a cargo de las autoridades provinciales y cantonales.

Las/los beneficiarios del PITI expresan que han aprendido que es un programa que los ha ayudado especialmente a los sectores olvidados, han conocido el proceso de rendición de



cuentas de las diferentes instituciones, que aunque no realizaban obras daban a conocer la información a través de la rendición de cuentas; que los Directores Provinciales no acudían a los llamados de las reuniones y eran incumplidos; que hay que tener la predisposición, voluntad y ganas de querer hacer las cosas de la mejor manera para beneficio de la sociedad de Dayuma y que el programa generó un cambio actitudinal de las autoridades en manejar los proyectos.

Mencionan adicionalmente que han aprendido que es importante que el ciudadano participe y dé sus opiniones en bien de la ciudadanía. Que hubo la oportunidad de conocer a los Directores Provinciales y delegados del PITI Quito, conocer su participación, que el atraso de algunos funcionarios y el desconocimiento del programa por otros, evidenció falta de compromiso con relación a su cumplimiento. No se concluyó con algunas obras como la construcción de los puentes en la vía principal y la construcción de una escuela en el Esfuerzo que hasta el momento está inconclusa. En otras obras ha sido muy bueno lo realizado, por ejemplo la empresa de mantenimiento vial ha dado trabajo a gente de muy bajos recursos y se sienten bien.

En conclusión, la población e la Parroquia fue atendida por el PITI en la satisfacción de sus necesidades inmediatas, pero que no se proyectan hacia una garantía de derechos, y las instituciones del Estado cubrió la demanda insatisfecha establecida conjuntamente con la población y autoridades locales con un rol paliativo hacia las mismas, que no correspondió a políticas públicas diseñadas ni formuladas para el efecto, que viabilice la transformación de estructuras resilientes hacia las planteadas en el nuevo enfoque del Buen Vivir.

Sin embargo se puede observar en todas las entrevistas, tanto en los actores políticos como en los actores sociales locales, que se mantiene una idea del desarrollo basado en el asistencialismo, la construcción de obras de infraestructuras de bajo impacto, una ciudadanía y organización social todavía en formación en cuanto a empoderamiento ciudadano, identificación de satisfacción de necesidades básicas fundamentales como una exigibilidad, y la construcción de un ciudadano político y de derechos.

En similar situación estarían las autoridades locales, que al igual que el ciudadano mantiene el esquema del asistencialismo más que de construcción de políticas públicas integrales e integradas para garantía de derechos a los ciudadanos y ciudadanas de su

población, que surge o más bien sería el resultado de una estructura histórica de la conformación del estado desde la inauguración de la República, transitando por los distintos modelos de desarrollo, cuya visión fue usualmente de beneficencia, asistencialismo, o de clientes en el caso del estado bajo el modelo neoliberal, con la implementación de procesos de privatización en aras de la eficiencia de la prestación de servicios.

En las entrevistas no se da cuenta de procesos de ordenamiento territorial, quedándose la intervención del programa en proyectos de capacitación y obras de infraestructuras desarticuladas de un proceso de organización del territorio en función de una planificación de futuro que tenga incidencia en el cierre de brechas, de inequidades, por lo que el PITI Dayuma estaría siendo un programa emergente y sin impacto.

## **CAPÍTULO IV:**

### **CONCLUSIONES**

Del análisis de las políticas públicas de calidad revisado en el segundo capítulo de la presente tesis, del que se desprende que éstas deben tener como condición surgir de un sistema político, y ser recogidas en una agenda pública que impulse su diseño y formulación para cristalizar los programas de gobierno, el Programa de Intervención Territorial integral ha intentando circunscribirse a agenda política gubernamental, delineada en el Plan Nacional del Buen Vivir, sin que eso haya significado su eficiencia técnica al momento responder a las demandas específicas de la colectividad, y más aún en un territorio determinado.

Especialmente debido a que tales políticas públicas han sido deficitarias en su diseño y formulación, cuyo mayor peso en la decisión fue definido por parte de las instituciones estatales sectoriales del nivel central, al ser éstas necesidades levantadas en talleres de trabajo entre sociedad civil, autoridades locales y autoridades del nivel central, que no necesariamente han guardado correlación con la construcción de procesos territoriales más amplios, ni entrado en procesos de planificación y ordenamiento territorial, cuyos objetivos fueron planteados más adelante en los cuerpos legales del COOTAD, Código de Planificación y Finanzas Públicas, y otras leyes conexas, alineadas al Plan Nacional del Buen Vivir.

En este sentido los proyectos surgidos en el PITI Dayuma, constituyó una identificación de indicadores, que orientó la acción hacia la satisfacción de demandas en el corto y mediano plazo, con un rol más bien paliativo que de garantía de derechos, a excepción de ciertos proyecto como el de vialidad que ha constituido uno de las prioridades nacionales desde el inicio del gobierno para este fin, y que de acuerdo a observaciones in situ, ha contribuido por un lado a la transformación de la realidad local en cuanto a conectar con mejores condiciones viales a las distintas poblaciones, y por otro lado a viabilizar el transporte de mercancías.

Como vemos para la implementación del PITI se levantó información secundaria de diagnóstico con indicadores básicamente sociales relacionados con tasa neta de analfabetismo funcional, tasa neta de escolarización, población económicamente activa,

tasa de participación global laboral, hacinamiento, red de alcantarillado, vivienda propia, servicio eléctrico, pobreza y extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas, que orientó la acción social, sin embargo el PITI en el tipo de intervenciones integrales identificó con la población de Dayuma, proyectos del sector ambiente, minas y petróleos, agricultura, transporte y obras públicas, y de fortalecimiento para la participación ciudadana, lo que ratifica la acciones paliativas de intervención en los distintos sectores.

Por lo tanto, se trataría en su mayoría de proyectos que no estuvieron bajo el paraguas de políticas públicas consistentes, al no estar acompañados de contenidos en cuanto a enfoques de género e interculturalidad, instrumentos, mecanismos estructurales y técnicos afines a la agenda pública nacional y de la Parroquia, definiciones institucionales y previsión de resultados afines, que toman distancia de los propósitos de la equidad territorial e igualdad social, para garantía de derechos colectivos y comunes, con implicaciones en el impacto para la transformación de la realidad local y de construcción de las bases para nuevas estructuras del desarrollo local con procesos más sostenidos.

Sin embargo, dio respuesta a demandas y necesidades insatisfechas específicas. En Educación ejecutó proyectos de mejoramiento de infraestructura educativa en tres escuelas y un colegio, construcción de baterías sanitarias, asignación de partidas de docentes para segundo y décimo año de educación básica y universalización y se entregó 1.547 uniformes, proyectos que no estuvieron articulados a una política amplia de educación determinada en la Agenda Social en la “Universalización de los servicios educativos” y “Mejorar progresivamente la calidad de la educación en todos los niveles y modalidades” que forman parte del Objetivo 1 del Plan Nacional del Buen Vivir “auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad” a través del lineamiento de política pública para “Garantizar derechos del Buen vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda”.

Adicionalmente proyectos que del todo el ciclo de la política pública de calidad, contempló básicamente los procesos de presupuestación y planeación para ser colocados en un cronograma de ejecución de rápida intervención, presupuestos que adicionalmente tenían que ser reajustados por las ministerios involucrados en la intervención ya que la Disposición Presidencia irrumpía en las planificaciones presupuestarias anuales de las

distintas institucionales que resultaban involucradas, y que no en todos los casos fueron incorporadas en los Planes Operativos Anuales de los siguientes años de la Disposición.

En el sector salud igualmente se implementó proyectos para el mejoramiento y reparación de la infraestructura del subcentro de salud de la Parroquia, entrega de insumos médicos, medicinas y equipos, asignación de partidas de profesionales de la salud para prevención, control y tratamiento de enfermedades en la población, y levantamiento de fichas familiares para un diagnóstico de salud prevalente en la población para la ampliación de la cobertura, que en su conjunto intentó responder a la demanda ciudadana, más no a las políticas sociales en salud para “Garantizar la atención integral de salud gratuita y oportuna para los usuarios en cada ciclo de vida”, “Fortalecer la prevención, el control y la vigilancia de la enfermedad” y “Fomentar entornos saludables, promoviendo prácticas de vida saludable en la población y manteniendo estricta vigilancia de los productos de consumo humano”.

Políticas de la Agenda Social relacionadas más específicamente con el Objetivo 3 del Plan Nacional del Buen Vivir “Mejorar la calidad de vida de la población” y de sus lineamientos de política pública en salud definidos para “Promover prácticas de vida saludable en la población”, “Fortalecer la prevención, el control y la vigilancia de la enfermedad, y el desarrollo de capacidades para describir, prevenir y controlar la morbilidad”, “Garantizar la atención integral de salud por ciclos de vida, oportuna y sin costo para las y los usuarios, con calidad, calidez y equidad”. Los Proyectos del PITI no enfocaron su acción en las políticas nacionales relacionadas con enfoque de género, generacional, comunitario e intercultural, así como tampoco en la promoción de prácticas de medicina ancestral y alternativa.

La intervención del PITI en hábitat y vivienda, correspondió a la construcción de 50 viviendas, regularización de tierras y entrega de escrituras, en función de la política de la Agenda Social “Garantizar el acceso universal a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, en el marco de un modelo territorial policéntrico, equilibrado y equitativo; que considere la función social y ambiental de la propiedad, estableciendo estrategias diferenciadas de apoyo a los distintos grupos sociales, priorizando los estratos de menores ingresos”, alineada con el Objetivo 3 del PNBV y lineamiento de política

“Garantizar vivienda y hábitat dignos, seguros y saludables con equidad, sustentabilidad y eficiencia”.

Esta política estuvo alineada a acciones específicas de intervención con remediación de pasivos ambientales en las áreas petroleras de los campos Auca y Sacha, así como de seguimiento y verificación del cumplimiento de los programas de remediación previstos por parte del Ministerio de Minas y Petróleos para contribuir a garantizar la política social. Al respecto ésta cartera de estado emprendió proyectos adicionales de construcción de viviendas, que no formaron parte del PITI Dayuma, con la claridad requerida, por lo que aunque formó parte de los procesos de reportes regulares al nivel central y a la ciudadanía, no consideró ser parte de ejecución del PITI. Los proyectos ejecutados por el PITI en este sector excluyó igualmente los enfoques de equidad de género e interculturalidad en una concepción más amplia de intervención de los proyectos.

En el sector de inclusión económica y social enfocó su acción en el incremento del bono de desarrollo humano, actualización del registro único de beneficiarios del mismo, entrega de créditos de desarrollo humano, capacitación y generación de procesos de inclusión económica y social, mejoramiento de la alimentación y capacidades de niñas y niños menores de 5 años, a través de los programas Aliméntate Ecuador, ORI y FODI, en función de las políticas sociales para “Impulsar la protección social integral de la población a lo largo de la vida con principios de igualdad, justicia dignidad”, “implementar estrategias y acciones que reduzcan la pobreza, proejar el consumo de hogares, desarrollen capacidades y generen activos productivos”, “Desarrollar y Fomentar la economía popular y solidaria”, “Contribuir al mejoramiento de la situación nutricional y a la reducción progresiva e inter – generacional de la malnutrición”, y “Garantizar el acceso, calidad, calidez, participación y la incorporación de enfoques transversales en la garantía de derechos y en la dotación de los servicios públicos de manera eficiente y oportuna”.

Todas éstas políticas alineadas a los objetivos 1 y 2 “Mejorar las capacidades y potencialidades de la población” del PNBV y lineamientos de las políticas “Asegurar el desarrollo infantil integral para el ejercicio pleno de derechos” “Asegurar una alimentación sana, nutritiva, natural y con productos del medio para reducir drásticamente las deficiencias nutricionales”, que al igual que en los casos anteriores, los proyectos identificados por el PITI, han correspondido a procesos iniciales de configuración de la

política pública social, no integrados a todo el ciclo de la política prevista en el sector, que ha modificando su estructura a los nuevos enfoques del actual proyecto político para garantía de derechos.

En el sector productivo el PITI implementó programas para la reactivación agrícola en el ámbito de capacitación y asistencia técnica a agricultores para la producción de café y cacao, programas de seguridad alimentaria y reforestación de las riveras del río Rumiyacu y zonas cercanas a los pozos petroleros, todos éstos que no correspondieron a políticas específicas formuladas para el Sector, sino más bien a demandas concretas de la población de Dayuma. Un caso diferenciado fue la ejecución de proyectos en el sector de Transporte y Obras Públicas, por ser la vialidad una prioridad nacional para el período, que invirtió en el sector alrededor de treinta millones de dólares para la zona, con proyectos de conexión vial nacional como el mejoramiento del asfaltado de la carretera Hollín – Loreto – Dayuma, implementación de dos microempresas de mantenimiento vial, consecuentemente con la generación de empleo local, y la elaboración y ejecución del plan vial parroquial.

La implementación de estos proyectos al ser parte de una política de orden nacional impulsó procesos más sostenidos del desarrollo local en cuanto a conectividad vial, transporte de mercancías para pequeños, medianos y grandes productores, garantía para el transporte de insumos y materiales del sector petrolero, y posteriormente para la conectividad vial con otros sectores económicos y sociedades locales excluidas del desarrollo, lo cual evidentemente contribuye a la conformación de núcleos policéntricos de desarrollo y consecuentemente con la difusión del crecimiento hacia otros centros urbanos.

Y finalmente en el sector de la participación ciudadana, como nueva función de los gobiernos autónomos descentralizados, el PITI invirtió alrededor de cuatro mil dólares, nótese la diferencia de inversión presupuestaria entre los sectores, en procesos de capacitación mediante el proyecto de “Ciudadanía Activa” implementado por la Secretaría de Pueblos y Movimientos Sociales.

La implementación de proyectos a través del PITI para Dayuma, recoge tanto el enfoque de satisfacción de demandas, que diluye procesos de desarrollo más sostenidos y desgasta la inversión, así como el enfoque de políticas públicas de transformación y cambios estructurales significativos, que se constituyen en políticas públicas de mayor alcance de

acuerdo a los objetivos nacionales definidos por el gobierno nacional del gobierno de la Revolución Ciudadanía.

En cuanto a la metodología desarrollada para la implementación del PITI Dayuma, presentó una manifiesta inestabilidad de funcionarios públicos, que tuvo incidencia en los procesos de coordinación interinstitucional, que exigía de manera recurrente de la actualización de la información, seguimiento y monitoreo, para la continuidad de las agendas locales, así como el impulso constante de la articulación de los actores, desconcentración del poder central hacia lo local, que generó igualmente inestabilidad en la implementación de los proyectos priorizados para Dayuma.

Sin embargo, el proceso de articulación del PITI como metodología para la aplicación de políticas públicas nacionales en lo local, dinamizó procesos similares de coordinación y articulación para la política nacional con la local, poniendo en el tapete las debilidades en cuanto a orientar las acciones para el desarrollo hacia objetivos comunes, tanto en su postulación como en el uso de recursos e inversión.

Puso en evidencia la necesidad de mejorar los mecanismos e instrumentos de articulación, como son los planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, agendas nacionales, formulación de proyectos de co-ejecución, para la elaboración de agendas territoriales más amplias. La diversidad de proyectos priorizados en los distintos niveles de gobiernos, en su conjunto requieren de una mejor fusión con las políticas nacionales sectoriales, que están en proceso de vinculación con otras políticas vinculantes, para el logro de intervenciones territoriales consistentes que construyan a su vez cohesión interna territorial con transferencia de poder político para la efectiva desconcentración, descentralización y autonomías determinada para la atención de las poblaciones locales.



## **SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CNT:	Corporación Nacional de Telecomunicaciones
COOTAD:	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización.
CONAM:	Consejo Nacional de Modernización
CONADE:	Consejo Nacional de Desarrollo
EDAS:	Enfermedades Diarreicas Agudas
GADs:	Gobiernos Autónomos Descentralizados
IRAS:	Infecciones Respiratorias Agudas
MIDUVI:	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
NBI:	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODEPLAN:	Oficina de Planificación
PNBV:	Plan Nacional de Buen Vivir
SECAP:	Secretaría de Capacitación Profesional
SIISE:	Sistema Integrado de Indicadores Económicos
PEA:	Población Económicamente Activa
PITI:	Programa de Intervención Territorial Integral
SENPLADES:	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

## GLOSARIO:

## BIBLIOGRAFÍA

- BRAUDEL, Fernand. “La Historia de las Civilizaciones”.
- BORJA, Jordi. “*Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía*” La Factoría, Octubre 1999-Enero 2000 No. 10.
- BOSIER, Sergio (2000 b), *Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando?* Santiago de Chile. Cuadernos Regionales No. 1, Universidad de Talca.
- COTORRUELO MENTA, Romeo (1995). “*Planificación y Gestión Estratégica del Desarrollo local*”. Cuadernos de Aguilar, texto No. 5, Aguilar de Campoo.
- ELIZALDE, Antonio. “*Planificación Estratégica Territorial y Políticas Públicas para el Desarrollo Local*”. Santiago de Chile, 2003. Serie Gestión Pública, CEPAL.
- FRIEDMAN, Milton y Rose. “Libertad de Elegir”. España 1983.
- GOMEZ O., Domingo. “*Ordenación Territorial*”. Madrid, España. 2007.
- IANNI (1998). *El valor de la política de desarrollo local* (Antonio Vázquez Barquero, Oscar Madoery (compiladores) “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”.
- LAHERA, E. “*Política y Políticas Públicas*”. Santiago de Chile. 2004. División de Desarrollo Social, Naciones Unidas, CEPAL.
- LARREA, Ana María. “*Modo de Desarrollo, Organización Territorial y Cambio Constituyente en el Ecuador*”. SENPLADES. 2011.
- MADOERY, Oscar (2000), “*El Proyecto local como alternativa de Desarrollo*”, en Fernández, A. y Caveglio, S., Globalización, Integración, Mercosur, y Desarrollo Local, Ed. Homo Sapiens, Rosario.
- MARTINEZ, Luciano. “*Capital Social y Desarrollo Rural*”. Revista ICONOS.
- MARTINEZ, Luciano. “*Las Comunidades Rurales Pobres y la Reforma Agraria en el Ecuador*”.
- MARX, Carlos. “*Resumen de El Capital: Los tres libros*”. <http://laberinto.uma.es>.
- MEDELLIN, Pedro. “*La política de las políticas públicas: Propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*”. Santiago de Chile, 2004. División de Desarrollo Social, CEPAL.

- NORTH, Lisa y CAMRON, Jhon. *“Progreso y Decadencia Rurales: Las políticas neoliberales y las iniciativas locales (con referencia a la sierra ecuatoriana)”*.
- OZLAK, Oscar. *“Estado y sociedad: Nuevas Reglas de Juego?”*.
- SOLO de ZALDIVAR, Víctor. *“Glocalidad y Reforma Agraria: ¿De nuevo el problema irresuelto de la tierra?”*.
- SUBIRATS, j. *“El análisis de las políticas públicas” Debate: Políticas Públicas y Sociedad Civil*.
- TORRES, Víctor Hugo. *“Políticas Públicas, Territorios y Localidades”*. Quito-Ecuador, 2008. Abya-Yala, COMUNIDEC.
- TORRES, Víctor Hugo. *“La Acción Pública Intercultural. Las Políticas Interculturales de los gobiernos indígenas: Una pauta para su formulación, implementación y evaluación”*.. Ecuador, 2010. Universidad Politécnica Salesiana – Cooperación Técnica Alemana.

## **DOCUMENTOS**

- CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. 2008
- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. 2008.
- Ley de Economía Popular y Solidaria. Ecuador, 2009
- Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria. Ecuador, 2009
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social. Ecuador 2009.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social: Agenda Social 2010-2011.

## ANEXO 1

### Preguntas a autoridades locales

1. *¿Cuál fue su participación en el PITI Dayuma?*
2. *¿Cree que el PITI en Dayuma mejoró la prestación de servicios o construcción de obras? ¿Por qué?*
3. *¿Cree que el PITI Dayuma fue un buen instrumento de coordinación para la articulación de acciones institucionales? ¿Por qué?*
4. *¿Qué deficiencias encontró en el PITI?*
5. *¿Cree que debe continuar como instrumento de coordinación de las políticas públicas?*
6. *¿La vida de la localidad ha cambiado con la intervención del PITI?*
7. *¿Cómo funcionaba antes la aplicación de las políticas públicas en Dayuma, era mejor o peor?*

### Preguntas a las ciudadanas y ciudadanos beneficiarios del PITI Dayuma

1. *¿Cómo participa usted en el PITI? ¿Cómo se desarrolla su participación?*
2. *¿El PITI ayuda a la participación ciudadana?*
3. *¿Le parece un buen programa el PITI? ¿Por qué?*
4. *¿Ha cambiado su vida por el PITI? ¿En qué?*
5. *¿Cómo se las arreglaba antes?*
6. *¿Qué ha aprendido del PITI?*

## **ANEXO 2**

### **ENTREVISTAS A ACTORES:**

- Gonzalo Plazarte, Presidente de la Junta Parroquial Dayuma
- Judith Hidalgo, Vocal de la Junta Parroquial de Dayuma
- Francisco Mogrovejo, Vocal de la Junta Parroquial de Dayuma
- José Barrera, Vocal de la Junta Parroquial de Dayuma
- Luis Carpio, ex Rector del Colegio Mixto de Dayuma
- María Valencia, Colegio Mixto de Dayuma
- Guillermo Grefa, Comunidad de Rumipamba
- Sonia Salazar, Comunidad de San Pedro
- Jorge Chumbi, Comunidad Flor de Oriente

Fecha de las entrevistas: del 21 al 30 de noviembre del 2012